
K-93

Изданіе товарищества „ЗНАНІЕ" (СПБ., Невскій, 92).

ИСТОРИКО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА.

Редакція В. А. Поссе.

№. 3. **Ѳ. Курти.** №. 3.

Членъ Швейцарскаго національнаго совѣта, членъ сэнъ-галленскаго правительственнаго совѣта.

ИСТОРІЯ НАРОДНАГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

и

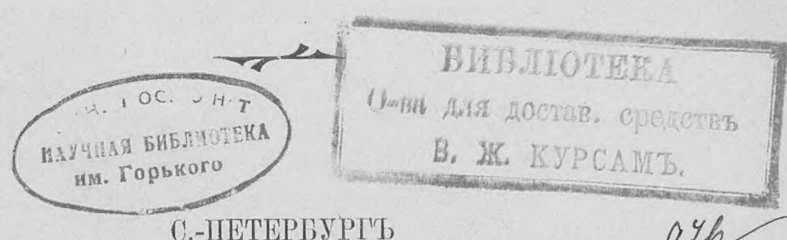
ДЕМОКРАТІИ ВЪ ШВЕЙЦАРІИ.

Переводъ съ нѣмецкаго Г. Ѳ. Львовича.

СЪ ПРИЛОЖЕНІЯМИ:

I. Общій обзоръ развитія швейцарскаго народоправства и право народной иниціативы въ союзѣ . . . . . Г. Ѳ. Львовича.

II. Результаты швейцарскаго референдума . . . . . . Ѳ. Курти.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія Н. Н. Клобукова, Пряжка, уг. Заводской ул., д. 1—3.
1900

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ, 20 мая 1900 г.

Отъ переводчика.

Врядъ ли много найдется словъ, которыя употреблялись бы въ столь разнообразныхъ значеніяхъ, какъ слово «демократія» и производныя отъ него. Значенія эти часто совершенно произвольны и слишкомъ условны, часто основаны на простомъ недоразумѣніи, но часто также являются сознательной и умышленной передержкой, обманомъ, разсчитаннымъ на то, чтобы ввести въ заблужденіе широкій кругъ публики. Въ видѣ примѣра достаточно напомнить хотя бы такія странныя сочетанія словъ какъ «демократическій цезаризмъ», «демократическая имперія» во Франціи.—Въ Швейцаріи слово это употребляется въ буквальномъ смыслѣ, въ смыслѣ народоправства или «непосредственнаго народнаго законодательства» и затѣмъ, въ переносномъ смыслѣ для обозначенія партіи, стоящей за народоправство. При этомъ отъ демократіи строго отличаютъ представительную систему, при которой законодательство не находится подъ непосредственнымъ контролемъ народа. Разграниченіе это проникло и въ оффиціальный языкъ: союзъ «гарантируетъ» т. е., признаетъ законными кантональныя конституціи подъ условіемъ, чтобы онѣ обезпечивали гражданамъ пользованіе политическими правами «въ демократическихъ *или* представительныхъ формахъ»*).

Въ этомъ смыслѣ Швейцарія прдставляетъ собою единственное демократическое государство или, можетъ быть, точнѣе, сложную систему демократическихъ государствъ. За ея предѣлами дѣ-

---

*) При этомъ кантональныя конституціи должны быть приняты народомъ и измѣняться всякій разъ, когда измѣненія ихъ потребуетъ большинство гражданъ,—что исключаетъ *чисто*-представительную систему. Ср. стр. 121.

лались лишь робкіе шаги къ введенію народныхъ правъ, выработанныхъ ею, и нѣкоторыя изъ этихъ попытокъ увѣнчались успѣхомъ. Попытки эти не многочисленны и успѣхъ ихъ не великъ, потому что лишь исторія можетъ воспитать въ народѣ тонкое чутье и пониманіе права, безъ которыхъ неизбѣжны столкновенія между правовымъ и тѣмъ, что въ данную минуту считается «наилучшимъ», и столкновенія эти обыкновенно разрѣшаются въ пользу «наилучшаго». Къ тому же и демократія въ настоящее время, выражаясь словами Курти, «говоритъ къ современникамъ больше своимъ соціальнымъ содержаніемъ, чѣмъ своими формальными правами». А къ этому содержанію можно относиться различно. И если испытанный и безукоризненный политическій дѣятель, Курти, послѣ многолѣтняго личнаго опыта и глубокаго изученія говоритъ: «о референдумѣ нужно сказать, что его трудно и оцѣнить по достоинству»,—то отъ нарочитыхъ любителей «соціальнаго содержанія» демократіи не рѣдко приходится выслушивать такія характеристики, какую мы встрѣчаемъ, напр., въ «Сѣверный Курьеръ» по поводу одного кантональнаго голосованія: «Поголовный опросъ населенія, такъ называемый референдумъ, не разъ уже давалъ какъ въ Швейцаріи, такъ и въ другихъ странахъ очень печальные результаты» *). Въ виду подобныхъ отзывовъ мы позволимъ себѣ замѣтить, что демократія вовсе не стремится къ осуществленію того, что кому либо изъ насъ представляется наилучшимъ. Задача ея совершенно иная и состоитъ она въ томъ, чтобы привести государственный строй и законодательство въ постоянное и возможно большее согласіе съ правосознаніемъ и желаніями гражданъ. Истинный смыслъ демократіи лучше всего характеризовалъ Діогъ въ сэнъ-галленскомъ конституціонномъ совѣтѣ 30/31 г. «Мнѣ важно», говоритъ онъ, «найти принципъ, который бы служилъ исходной точкой нашего дѣла. Я знаю лишь одинъ такой принципъ: это—державность народа. Державенъ тотъ, въ чьихъ рукахъ законодательная власть: воля его—законъ. Но другіе говорятъ о представительной державности, которая есть не что иное,

---

*) 1900 г. № 69.—Замѣтимъ при случаѣ, что референдумъ вовсе не есть «поголовный опросъ населенія». Авторъ цитируемой статьи, если ошибается, жившій въ Швейцаріи, вѣроятно не разъ и самъ участвовалъ въ «поголовныхъ опросахъ *населенія*», напр., при переписяхъ, различныхъ анкетахъ и т. п. Въ томъ же проявленіи верховной власти, которое называется референдумомъ, участвуютъ только *правоспособные граждане*.

какъ передача власти въ чужія руки. Кто передалъ свою верховную власть,—тому она уже не принадлежитъ, и я утверждаю, что, гдѣ законы санкціонируетъ большой совѣтъ (парламентъ), тамъ конституція—ложь... Отъ насъ, кажется, ускользаетъ основной принципъ, самая суть дѣла. Такимъ принципомъ хотятъ здѣсь выставить благо народа. Но дѣло не въ благѣ, а въ правѣ, въ томъ, что принадлежитъ народу. Народъ признанъ самостоятельнымъ, но если ему даютъ опекуна, то онъ уже не самостоятеленъ... Повторяю, я хочу не *наилучшаго*, а *правового*... Я предостерегаю каждаго отъ принципа наилучшаго: руководящей нитью можетъ служить только право... Въ случаѣ столкновенія между благомъ государства и свободой гражданъ послѣднюю нужно предпочесть первому. Нѣтъ достаточно сильныхъ словъ, которыми надо предостерегать республиканцевъ отъ деспотіи благодѣтельствующей власти... Я считаю величайшей несправедливостью принципъ: «пусть торжествуетъ право, хотя бы отъ этого погибъ міръ». Но и другой принципъ: «никакое право не можетъ препятствовать улучшеніямъ»—я считаю слишкомъ опаснымъ, такъ какъ вся исторія учитъ, что злоупотребленіе имъ крайне легко и страшно по своимъ послѣдствіямъ, а предотвратить такое злоупотребленіе чрезвычайно трудно». (Ср. стр. 89—92).

Въ виду глубокаго интереса швейцарскаго государственнаго строя мы сочли цѣлесообразнымъ предложить читателямъ въ русскомъ переводѣ настоящій трудъ, представляющій собою лучшую и, если не считать компиляцій, даже единственную исторію швейцарскаго народоправства, написанную человѣкомъ, безусловная компетентность котораго общепризнана.

«Я пишу не апологію демократическихъ принциповъ», говоритъ авторъ въ предисловіи ко второму нѣмецкому изданію этой книги *). «Я не имѣю въ виду также рекомендовать, чтобы всѣ установленія системы народнаго законодательства, существующей въ томъ или иномъ кантонѣ, были сразу введены въ союзѣ или въ иностранныхъ государствахъ. Въ настоящее время дѣло принимаетъ даже такой видъ, какъ будто демократія говоритъ къ современникамъ больше своимъ соціальнымъ содержаніемъ, чѣмъ своими формальными правами, и будто она,—хотя она и непоко-

---

*) Предисловіе это, съ согласія автора, пропущено нами, какъ не представляющее интереса для русскихъ читателей.

лебимо убѣждена въ неудовлетворительности представительной системы или парламентаризма,—все таки даетъ еще этому послѣднему время для попытки настоятельной общественной реформы; права гражданъ, а вмѣстѣ съ ними и участіе всѣхъ въ законодательствѣ будутъ расширяться по мѣрѣ того, какъ пониманіе и образованіе будутъ захватывать все болѣе широкій кругъ населенія.

«Какія установленія замѣнятъ въ болѣе отдаленномъ будущемъ избраніе правительствъ народомъ, референдумъ и иниціативу, объ этомъ теперь возможны только предположенія и догадки; но что уже и теперь лишь съ трудомъ удается держать на поверхности воды утлую ладью парламентаризма, это мы со всей ясностью видимъ изо дня въ день».

Что касается русскаго перевода, то мы считаемъ нужнымъ особо оговориться относительно одного пункта: названіе важнѣйшаго учрежденія старой демократіи, «*Landsgemeinde*», переведено нами, можетъ быть, слишкомъ рискованно словами: «*мірской сходъ*». Дѣло въ томъ, что всѣ извѣстные намъ переводы этого слова на русскій языкъ лишены всякаго смысла *). Есть у насъ, повидимому, подходящее слово: *вѣче*,—но Landsgemeinde и вѣче все таки установленія по существу различныя. Land означаетъ здѣсь землю въ смыслѣ совокупности всѣхъ ея гражданъ; соотвѣтствующія земли не велики и совокупность ихъ гражданъ можетъ быть названа велико-русскимъ словомъ *міръ*. Gemeinde же означаетъ здѣсь собственно не общину, а совокупность, собраніе всей земли. Такимъ образомъ, *Landsgemeinde* есть собраніе *всего міра* данной земли, учрежденіе, обладающее огромной властью. Мы не станемъ проводить дальнѣйшую параллель между Landsgemeinde и мірскимъ сходомъ, замѣтимъ только, что между этими учрежденіями существуетъ полная аналогія во всѣхъ отношеніяхъ. Курти, съ которымъ мы сносились по этому предмету, тоже полагаетъ, что Landsgemeinde и мірской сходъ учрежденія родственныя, что отличаются они другъ отъ друга больше количественно, чѣмъ качественно, и что дѣйствительное значеніе Landsgemeinde лучше всего передается словами: «мірской сходъ». Только,—прибавляетъ онъ—русскій читатель постоянно долженъ имѣть въ виду, что *швейцарскіе мірскіе сходы обладаютъ верховной и законодательной властью.* Это, конечно,

---

*) Ср. А. Дюнанъ. Народное законодательство въ Швейцаріи (наше предисловіе къ этой книгѣ).

вѣрно, однако нужно еще замѣтить, что не всегда и не всѣ Landsgemeinde обладали верховной и законодательной властью (см., напр., въ текстѣ о положеніи сэнъ-галленской Landsgemeinde) и значеніе русскихъ мірскихъ сходовъ тоже не всегда было одинаково. Въ подобныхъ случаяхъ постоянно необходимо имѣть въ виду историческую перспективу: значеніе учрежденій даже въ одной и той же странѣ съ теченіемъ времени болѣе или менѣе измѣняется, названія же ихъ часто остаются. Чтобы еще яснѣе оттѣнить значеніе «мірскихъ сходовъ» въ самостоятельныхъ швейцарскихъ земляхъ, мы приведемъ старинное оффиціальное опредѣленіе ихъ власти изъ «Основныхъ Положеній» (Fundamentalpunkte) швицскаго кантона, гдѣ до 1848 г. тоже существовалъ общекантональный сходъ. Главный годичный сходъ собирался здѣсь въ маѣ мѣсяцѣ и потому назывался «майскимъ» (Maienlandsgemeinde). Власть его опредѣляется въ «Основныхъ Положеніяхъ» такъ: «*Майскій мірской сходъ долженъ быть верховнымъ владыкою и государемъ нашей земли (die grösste Gewalt und Landesfürst), онъ все долженъ установлять и отмѣнять безъ всякихъ ограниченій и кто пойдетъ противъ него, тотъ долженъ быть внѣ всякихъ законовъ (vogelfrei),—но за судами должно остаться ихъ право, а также и за обывателями, что кому принадлежитъ*». Мы видимъ, что власть этого «государя» ограничивалась лишь обычнымъ правомъ. Теперь же власть кантональныхъ сходовъ, какъ и вообще верховная власть кантоновъ, ограничивается еще союзной конституціей т. е., не распространяется на тѣ дѣла, которыя переданы народомъ въ вѣдѣніе союза.

По другому поводу нѣкоторые рецензенты упрекали насъ въ томъ, будто мы напрасно называемъ швейцарскій народъ «государемъ»: это слово не можетъ, дескать, быть употреблено въ собирательномъ значеніи. Но если швейцарскій народъ дѣйствительно называется Souverain и Landesfürst т. е., государемъ, то мы въ этомъ неповинны. Да и на Руси употребленіе этого слова въ собирательномъ значеніи не такъ уже необычно;—почтеннымъ рецензентамъ слѣдовало бы помнить хотя бы такое сочетаніе словъ: «*Государь-Великій Новгородъ*».

Мы не можемъ отказать себѣ въ удовольствіи выразить здѣсь нашу глубокую признательность многоуважаемому г. Ѳ. Курти, который, несмотря на свои многосложныя занятія въ качествѣ члена швейцарскаго національнаго совѣта и кантональныхъ представительныхъ учрежденій сперва въ Цюрихѣ, а затѣмъ въ Сэнъ-Гал-

ленѣ, а также редактора вліятельной демократической газеты *), съ большимъ сочувствіемъ отнесся къ нашему желанію познакомить съ его трудомъ русскихъ читателей, тщательно просмотрѣлъ и въ нѣкоторыхъ мѣстахъ исправилъ свою книгу для русскаго изданія и во все время нашей работы охотно оказывалъ намъ неоцѣнимое содѣйствіе.

I. Львовичъ.

---

*) К. редактировалъ тогда «Züricher Post».

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Отъ старинныхъ мірскихъ сходовъ до французской революціи.

I.

Мірскіе сходы въ малыхъ земляхъ.

Народное законодательство въ Швейцаріи мы застаемъ уже при возникновеніи союза. Въ старинныхъ вольныхъ земляхъ: Ури, Швицѣ, Обвальденѣ, Нидвальденѣ, Герсау, Гларусѣ, Аппенцеллѣ Внѣшняго Родена и Аппенцеллѣ Внуренняго Родена существовало почти полное народное законодательство. Оно было ограничено лишь верховной властью германскаго императора, но это ограниченіе вообще было очень ничтожно и вскорѣ стало совершенно фиктивнымъ. Съ XIII и XIV вѣковъ населеніе этихъ земель вырабатываетъ свои законы на мірскихъ сходахъ. «Рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ», говоритъ Блюмеръ, авторъ прекрасной исторіи права этихъ старинныхъ демократій: «мірской сходъ (Landsgemeinde) оставлялъ за собой, маловажныя же дѣла предоставлялъ совѣтамъ». Блюмеръ замѣчаетъ, что взаимное отношеніе этихъ учрежденій, мірского схода и совѣта, лучше всего можно характеризовать словами Тацита о старинномъ общественномъ строѣ германскихъ народовъ: «de minoribus principes consultant, de majoribusc omnes» *). Каждый обыватель или въ другихъ земляхъ опредѣленное, небольшое число обывателей, а также и совѣтъ, могли дѣлать свои предложенія; рѣшеніе большинства было обязательно для меньшинства. По требованію опредѣленнаго числа обывателей, какъ доказано относительно нѣкоторыхъ изъ вышеупомянутыхъ земель, должны были созываться также чрезвычайные мірскіе сходы **).

Такія же учрежденія существовали и во многихъ другихъ мѣстностяхъ Швейцаріи. Только здѣсь они не привлекли къ себѣ такого вниманія, какъ въ тѣхъ частяхъ страны, которыя дали свои названія швейцарскимъ канто-

*) Маловажныя дѣла рѣшаются старѣйшинами, важнѣйшія же—всѣми. «Blumer, Staats—und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien, т. I, стр. 279.
**) Ibid, стр. 299.

намъ, и законодательная власть остальныхъ общинъ была не такъ велика, какъ тамъ или въ независимомъ Герсау. Многія общины развивались втеченіе вѣковъ не съ одинаковой правильностью. Онѣ находились въ государственно-правовой зависимости, которая, хотя и позволяла имъ рѣшать свои дѣла на мірскихъ сходахъ, но въ извѣстныхъ случаяхъ требовала согласія на ихъ постановленія особъ или земель, имѣвшихъ верховную власть надъ ними. Такимъ образомъ, эти двѣ категоріи общинъ отличаются другъ отъ друга не формой, а размѣрами законодательной власти. Ко второй категоріи относятся: Мархъ на Цюрихскомъ озерѣ, лѣсная земля Эйнзидельнъ (Einsiedeln), земля Кюснахтъ на Озерѣ Четырехъ Лѣсныхъ Кантоновъ (Фирвальдтштеттское *); затѣмъ, Саргансъ, Гастеръ, фохтство Утцнахъ, а также община Тоггенбургской долины; всѣ онѣ находятся въ нынѣшнемъ Сэнъ-Галленскомъ кантонѣ. Верховными правами надъ Тоггенбургской долиной,—правами больше почетными, чѣмъ дѣйствительными, — пользовался князь-аббатъ сэнъ-галленскій; это была одна изъ самыхъ крупныхъ общинъ во всей Швейцаріи: въ ней насчитывалось около 10,000 человѣкъ **).

Для характеристики верховной власти общины въ тѣ времена, когда замѣчаются первые зачатки швейцарскаго союза, достаточно указать на самый старый изъ извѣстныхъ намъ мірскихъ сходовъ—въ Швицѣ въ 1294 г. Пользуясь правами имперской земли, швицскій сходъ принялъ чрезвычайно знаменательныя постановленія. Желая защитить общину отъ посягательствъ со стороны дворянства и духовенства, онъ постановилъ, чтобы никто подъ угрозой большого штрафа не смѣлъ продавать недвижимаго имущества монастырямъ или чужеземцамъ. «Если монастыри въ нашей землѣ не пожелаютъ помогать обывателямъ нести подати и налоги соотвѣтственно ихъ имуществамъ, то они не могутъ пользоваться ни полями, ни лугами, ни пастбищами въ нашей землѣ. Кто также изъ чужеземцевъ получилъ ленъ въ видѣ недвижимаго имущества въ нашей землѣ, тотъ долженъ платить съ этого имущества подати, однако необременительныя для него. Если же господинъ чужеземца захочетъ наказать его за это или передать имущество въ ленъ другому лицу, то никто не смѣетъ брать этого имущества или какимъ бы то ни было образомъ вредить его владѣльцу подъ страхомъ штрафа въ пять фунтовъ, возмѣщенія убытковъ и возвращенія лена. Если же виновный не сможетъ уплатить этого штрафа, то никто не смѣетъ пускать его въ свой домъ или дворъ (hausen oder hofen), а также давать ему ѣсть или пить: кто это сдѣлаетъ, тотъ долженъ самъ платить за него» ***).

*) Steinhauer, Geschihte des Freistaates Schwyz, I т., стр. 36, 49 и 79.

**) Baumgarten, Geschihte des schweizerischen Freistaates und Kantons, St. Gallen, т. I, стр. 33 и слѣд.

***) Blumer, Staats und Rechstgecsihchte der schweizerischen Demokratien, I т., стр. 135 и сл.

Возникновеніе государственнаго строя этихъ общинъ представляетъ собой величественный процессъ преобразованія и развитія германской народной свободы въ швейцарскую. Мірской сходъ, собиравшійся обыкновенно,—а въ хорошую погоду постоянно,—подъ открытымъ небомъ, какъ этимъ обычаемъ, такъ и своимъ церемоніаломъ, въ особенности же своей дѣятельностью и тѣмъ, что онъ долго выполнялъ судебныя функціи, напоминаетъ германскія судебныя собранія, которыя должны были «отыскивать и указывать» право *). Первоначально онъ, также какъ территоріальные (Gau) и ландграфскіе суды, назывался земскимъ собраніемъ, Landtag, позднѣйшее же названіе его, Landsgemeinde, встрѣчается только съ половины XV в. **). Какъ тѣ собранія выработали судопроизводство, такъ въ этихъ сходахъ развилось законодательство, въ которомъ принимаютъ участіе всѣ свободные члены общины, «не признающіе надъ собою никакого господина и живущіе не на чужихъ участкахъ, а на своей собственной землѣ» ***).

Защищаясь втеченіе долгаго времени путемъ юридическихъ доказательствъ, а затѣмъ съ оружіемъ въ рукахъ, швейцарцы отстояли, спасли, обновили и возвысили германскую народную свободу. Они открыли доступъ на свои сходы, эти державныя собранія народа, на которыхъ вырабатывались законы и рѣшались всѣ важнѣйшія государственныя дѣла, также лицамъ пользовавшимся раньше меньшими правами ****); съ другой стороны, дворянство и духовенство они подчинили верховной власти всего народа. Очень

---

*) Ibid. т. I. стр. 270 и слѣд.—Johannes Meyer, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, т. I, стр. 251.

**) Blumer, Staats-und Rechtsgeschichte der schweizerichen Demokratien, т. I, стр. 265.

***) Bluntschli, Bundesrecht, стр. 34.—Вышеприведенная выдержка изъ постановленій стариннаго швицскаго мірского схода достаточно ясно показываетъ въ какомъ смыслѣ здѣсь надо понимать слово «собственный». Швицъ представлялъ и представляетъ собою не только народоправство, но и экономическую общину которая, послѣ перехода пахотной земли въ частную собственность, по сей день располагаетъ огромными угодьями въ видѣ пастбищъ (альменды). До 1814 г. этими землями распоряжался общій мірской сходъ: въ этомъ же году, вслѣдствіе того, что въ сходѣ стали принимать участіе новые граждане, общинныя земли изъяты изъ его компетенціи и переданы въ вѣдѣніе особаго учрежденія; теперь эти земли составляютъ тоже общинное владѣніе, но — только потомковъ стариннымъ гражданъ. (H. Stüszi). Такой же порядокъ существовалъ и въ другихъ мѣстахъ, а частью сохранился и до нашихъ дней. Кантонъ Ури также представлялъ собою одну большую экономическую общину съ общинными лѣсами и пастбищами. Иные же кантоны состояли изъ нѣсколькихъ менѣе обширныхъ экономическихъ общинъ и эти общины послужили основой ихъ раздѣленія (N. Stüszi, von Wysz). Мы указываемъ на это не только затѣмъ, чтобы вѣрнѣе оттѣнить значеніе слова «собственный», употребленнаго въ текстѣ, но также затѣмъ, чтобы отмѣтить и экономическое значеніе старыхъ мірскихъ сходовъ въ швейцарскихъ земляхъ. Здѣсь не мѣсто говорить объ ихъ дальнѣйшихъ судьбахъ (въ значительномъ числѣ швейцарскихъ земель они съ соотвѣтствующими измѣненіями существуютъ и по сей день), но на реформу 1814 г. въ Швицѣ мы позволили себѣ обратить вниманіе читателя. *Перевод.*

****) Blumer. ibid. т. I. стр. 212.

знаменательно, что это политическое движеніе среди аллеманскаго племени, которому мы обязаны сохраненіемъ германской народной свободы, было одновременно гибеллинскимъ и аграрнымъ, либеральнымъ и соціальнымъ. Рука объ руку съ обезпеченіемъ и расширеніемъ политическихъ правъ, шло ослабленіе іерархіи и освобожденіе отъ землевладѣльческихъ притязаній привиллегированныхъ сословій, покушавшихся на крестьянское достояніе. Понятно, поэтому, отчего въ Германіи втеченіе цѣлыхъ вѣковъ держались слухи о предстоящемъ основаніи великаго швейцарскаго союза. Сознаніе нѣмецкаго народа долго еще хранило, какъ святыню, воспоминаніе о спасительномъ подвигѣ того аллеманскаго племени, которое въ горныхъ ущельяхъ, гдѣ начинаютъ собираться воды Рейна, сберегло, точно убѣжище Нибелунговъ, сокровище нѣмецкой народной свободы. Когда рыжая корова *) заревётъ подъ шварцвальской сосной, тогда настанетъ вольный нѣмецкій союзъ,— это народное пророчество имѣетъ тотъ смыслъ, что Германія станетъ свободной лишь тогда, когда въ ней водворится сохраненное и обновленное швейцарскимъ союзомъ народное право. Возстановленіе этого права во всей Германіи предсказываетъ также другое пророчество, которое говоритъ, что Нюрнбергъ будетъ современемъ въ Швейцаріи. «Народъ уже ждалъ», замѣчаетъ Вюлльеменъ при описаніи аппенцельскихъ войнъ, «что новый союзъ, утвердившись на сѣверѣ Боденскаго озера, охватитъ Тироль и сосѣднія земли». «Мы хотимъ быть аппэнцэльцами!» говорили крестьяне до самаго Инса и Этча. А у штирійскихъ горцевъ даже по сей день сохранилось смутное воспоминаніе объ этихъ вещахъ и вѣра въ то, что швейцарцы современемъ раздѣлятъ съ ними сокровище своей свободы **).

---

*) Слова «рыжая корова», надо думать, означаютъ Швейцарію или швейцарское ополченіе. То ли вслѣдствіе развитія скотоводства въ Швейцаріи, то ли вслѣдствіи того, что коровья (или бычачья) голова красуется въ гербѣ и на знамени одного изъ трехъ старинныхъ швейцарскихъ кантоновъ, корова въ давнихъ народныхъ пѣсняхъ нерѣдко является эмблемой Швейцаріи. Такъ, одно стихотвореніе XIV вѣка укоряетъ «льва» въ трусости («O Löw, was schmukest du deinen Wadel und last erschlagen so vil herrlichen Adel—О, левъ, зачѣмъ ты поджалъ хвостъ и позволяешь избивать столько пышнаго дворянства») и грозитъ, что его, чего добраго,— «frisst einist eine Schwizer Kuh»—сожретъ когда нибудь швейцарская корова. Левъ былъ изображенъ на габсбургскомъ знамени, подъ которымъ стояла дворянская рать. Замѣтимъ при случаѣ, что «корова», дѣйствительно «сожрала льва»: знамя, о которомъ говорится въ стихотвореніи до сихъ поръ хранится—въ Люцернѣ. *Перевод.*

**) L. Vulliemin, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller, т. I, стр. 127.

II.

Мірскіе сходы въ большихъ земляхъ.

Другую организацію получило народное законодательство въ тѣхъ швейцарскихъ земляхъ, которыя занимали болѣе обширныя территоріи. Народъ здѣсь не могъ собираться на всеобщій сходъ въ одномъ мѣстѣ; народное большинство выражалось здѣсь большинствомъ отдѣльныхъ собраній.

Въ исторіи бернской республики мы встрѣчаемъ многочисленные опросы народа, которые, примѣнительно къ теперешнему порядку, отчасти можно назвать факультативнымъ референдумомъ *). Они ведутъ свое начало съ 1439 г., когда городъ Бернъ, запутавшись въ большіе долги, требовалъ во время, такъ называемой, цюрихской войны значительныхъ жертвъ со стороны народа и надѣялся получить ихъ только посредствомъ признанія за народомъ права на участіе въ рѣшеніи общественныхъ дѣлъ. Однако эти опросы отлились первоначально въ форму представительства, такъ какъ они состояли сперва въ томъ, что правительство просто приглашало для участія въ своихъ совѣщаніяхъ пословъ общинъ. Но впослѣдствіи, въ особенности же во время войнъ и религіозныхъ смутъ XVI вѣка, это установленіе достигло значенія дѣйствительнаго референдума. Такимъ образомъ рѣшались важнѣйшія вопросы относительно наемныхъ войскъ, союзовъ съ другими государствами, безбрачія священниковъ; принимались различныя вѣроисповѣдныя постановленія, постановленія о защитѣ реформаціи и о томъ, какой политики слѣдовало держаться во время крестьянской войны.

Голосованіе производилось подъ открытымъ небомъ на общественныхъ площадяхъ; собраніями часто руководили послы совѣта. Въ этихъ собраніяхъ принимали участіе всѣ мущины, обыкновенно начиная съ четырнадцатилѣтняго возраста («von 14 Jahren uf»), и послы совѣта должны были наблюдать, чтобы всѣ правоспособные были на лицо. Голосованіе совершалось посред-

*) Stürler, Die Volksanfragen im alten Bern, стр. 24.

ствомъ раздѣленія присутствующихъ на группы согласныхъ и несогласныхъ съ даннымъ предложеніемъ, при чемъ дѣлался такой вызовъ: «кто желаетъ слушаться нашихъ господъ и начальниковъ («Herrn und Obern»), какъ было говорено («in oberlüterten Gestalten»), пусть остается на своемъ мѣстѣ; кто же этого не желаетъ,—пусть станетъ всторонѣ», иногда же вопросъ рѣшался поднятіемъ рукъ за и противъ даннаго предложенія. Затѣмъ, подсчитывались по округамъ (Amt) результаты голосованія во всемъ бернкомъ государствѣ, при чемъ голосъ каждаго округа имѣлъ одинаковое значеніе—безразлично, было ли въ немъ 100, или 1000 гражданъ.

Это установленіе, по словамъ Гидбера, называется въ одномъ документѣ 1490 г. старымъ обычаемъ, а въ 1513 г. оно было торжественно подтверждено по случаю умиротворенія волненія послѣ битвы при Новарѣ. Но затѣмъ оно постепенно исчезаетъ, когда городъ Бернъ, благодаря завоеванію и обращенію въ протестантство Ваадской земли (Во), почувствовалъ себя достаточно сильнымъ для того, чтобы уничтожить это народное право, которое народъ, рззочарованный результатами реформаціи, не принесшей ему желаннаго уничтоженія оброка и десятины, могъ бы пустить въ ходъ противъ все усиливавшихся притязаній властолюбиваго города. Паденію этого народнаго установленія, какъ полагаютъ, способствовало также недовѣрчивое отношеніе сельскаго населенія ко всякой перемѣнѣ въ управленіи и способъ постановки вопросовъ или рѣшенія ихъ посредствомъ искусственнаго раздѣленія дѣлъ, подлежавшихъ рѣшенію, раздѣленія, которому содѣйствовали обѣ стороны *). Уничтоженіе этого народнаго установленія относятъ къ 1653 г., когда уже вполнѣ организовалось владычество знатныхъ родовъ, патриціата **).

Подобное же установленіе существовало въ Валлисѣ. Въ этой землѣ господствуетъ такое разнообразіе, что, напр., нѣмецкая часть населенія говоритъ па нѣсколькихъ, рѣзко отличающихся другъ отъ друга нарѣчіяхъ, а занятія обоихъ половъ такъ перемѣнчивы, что работы, выполняемыя въ одномъ селѣ мущинами, въ другомъ производятся женщинами и наоборотъ ***). Такое разнообразіе страны вполнѣ объясняетъ ея федералистическій характеръ и ея референдумъ. Здѣсь послы двѣнадцати державныхъ частей страны, называемыхъ «десятками» («Zehnen») брали постановленія народнаго представительства для доклада—ad referendum—своимъ согражданамъ: граждане

---

*) v. Stürler, ibid. стр. 22.

**) Hidber, Zur Geschichte der Theilnahme der Berner Volkes an den Verfügungen und Gesezesberathungen der obersten Landesbe örde. Напечатано въ Bund'ѣ за Май м. 1869 г. Перепечатано въ Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern. т. VII, тетр. II, стр. 258 и слѣд.

***) P. Sigismund Furrer, Statistik von Wallis, т. II, предисловіе.

выслушивали докладъ посла и постановляли свое рѣшеніе. Всѣ «десятки» пользовались одинаковымъ голосомъ *).

Въ Граубюнденѣ **), гдѣ общинамъ еще съ XIII вѣка удалось постепенно добиться самостоятельности и соединиться въ союзы ***) законы, выработанные представителями, подвергались голосованіямъ въ общинахъ. Рѣшеніе здѣсь также не принадлежало большинству гражданъ всей страны, а каждая община имѣла одинъ или нѣсколько голосовъ, смотря по количеству уплачиваемыхъ ею поземельныхъ налоговъ, и дѣла рѣшались большинствомъ этихъ общинныхъ голосовъ. Каждый годъ—чаще всего лѣтомъ—собирался обще-союзный сеймъ: одинъ разъ въ Иланцѣ въ Сѣромъ союзѣ, другой—въ Хурѣ въ Готтесгаусскомъ и третій—въ Давосѣ въ Ценгерихтенскомъ союзѣ. Сюда являлись послы съ предложеніями своихъ общинъ. По окончаніи сейма всѣ важнѣйшія постановленія («Abschiede») возвращались верховной власти, общинамъ. Затѣмъ, въ концѣ января въ Хурѣ собирался конгрессъ должностныхъ лицъ и пословъ всѣхъ трехъ союзовъ, который разсматривалъ отвѣты общинъ и высчитывалъ большинство голосовъ ****).

Родственное граубюнденскому, хотя не столь разработанное и не такъ постоянно примѣнявшееся, народное право существовало въ Цюрихѣ. Послѣ низверженія Вальдмана, централизовавшаго государство, различнымъ частямъ цюрихской земли снова были даны особыя вольности. Общины получили референдумъ, состоявшій въ томъ, что совѣтъ передавалъ важнѣйшіе вопросы на рѣшеніе народа; этой мѣрой совѣтъ хотѣлъ обезпечить за собой поддержку и одобреніе цеховъ и земли. Такъ, въ 1508 г. нѣкоторые цехи и большинство общинъ голосовали противъ предложенія воспретить полученіе пенсій изъ-за границы и поступленіе въ иноземныя наемныя войска; въ 1521, 1525, 1526 и 1532 г. г. производились голосованія относительно заключенія союза съ Франціей, военной службы за границей, реформаціи и нѣсколькихъ менѣе важныхъ вопросовъ. Впрочемъ, отвѣты народа не ограничивались однимъ только утвержденіемъ или отклоненіемъ даннаго предложенія, а содержали часто еще обстоятельную мотивировку; нѣкоторыя

*) Ср. статью Г. Фохта: Referendum, Veto und Initiativen den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, въ Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1873, т. I, стр. 350.

**) Кантонъ Граубюнденъ («Сѣрые союзы»)—одна изъ самыхъ интересныхъ земель Швейцаріи, какъ по своей исторіи, такъ и по государственному устройству. Будучи членомъ швейцарскаго союза, онъ самъ представлялъ собой союзъ трехъ федеративныхъ республикъ—«союзовъ»,—о которыхъ говорится въ текстѣ. Впрочемъ, къ старой Швейцаріи онъ находился скорѣе въ отношеніяхъ дружественной державы («ewige Freundschaft»), чѣмъ составной части ея (C. Hilty). *Перевод.*

***) P. C. v. Planta, Die currätischen Herschaften in der Feudalzeit, стр. 143, 146, 207 и слѣд.—L. Vulliemin, Geschichte и т. д., т. I, стр. 130 и слѣд.

****) Leonard Meister, Abriss des eidenössischen Staatsrechtes, стр. 209 и слѣд.

общины, не высказывая своего мнѣнія, присоединялись къ рѣшенію большинства или предоставляли дѣло на усмотрѣніе совѣта *). Отношеніе населенія къ этому народному праву было, повидимому, не вездѣ и не всегда одинаково. Такъ, Грюнингенская волость, однажды отвѣтила, что такіе опросы необязательны, потому что народъ долженъ только повиноваться своимъ господамъ и начальникамъ, однако она очень довольна, что спрашиваютъ и ея мнѣніе. Но спустя пять лѣтъ та же волость, не смотря на свое вѣрноподданническое заявленіе, подняла горькія жалобы на распоряженія правительства, которыя, по ея мнѣнію, крайне неясны и противорѣчивы, и прибавила, что ей при такихъ порядкахъ «пять поповъ были бы пріятнѣе, чѣмъ пятьсотъ чиновниковъ» **).

*) Fürtrag vor Contafel und Zünften allhie vnd auch den Gemeinden vif der Landschaft beschehen in Anno 1508; sambt den Antworten der Burgeren und Lanlüten (Въ цюрихскомъ государственномъ архивѣ).—Emil Egli, Aktensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation in den Iahren 1519—1533. № 169, 589, 743—45, 996 и 1854.—Ср. Salomon Vögelin jun., Politische, sociale und kirchliche Zustände in Zurich vor der Reformation, въ Helvetia Роберта-Вебера. годъ 1878, стр. 47.

**) Emil Egli, Aktensammlung zur Geschichte и т. д., стр. 46 и 472.

III.

Союзныя дѣла и общесоюзный мірской сходъ.

Разсмотрѣвъ древнѣйшія формы народоправствъ отдѣльныхъ земель, мы какъ по историческому ходу событій, такъ и по логической послѣдовательности, должны перейти къ вопросу: какое же примѣненіе нашли эти формы въ союзѣ, который втеченіе вѣковъ объединилъ швейцарскія земли,— въ Швейцарской федераціи?

Всѣ земли, изъ которыхъ состояла старая Швейцарія, столь различныя по размѣрамъ, правамъ и вліянію, можно раздѣлить на двѣ категоріи. Первое мѣсто занимаютъ тринадцать территорій (Orte), земель (Stände) или кантоновъ: послѣднее названіе появилось уже очень рано *) и со времени союза швейцарцевъ съ Людовикомъ XIV все больше и больше входило во всеобщее употребленіе **); затѣмъ, слѣдуютъ соединенные съ тринадцатью самостоятельными землями (Verbündete), такъ называемыя, «подручныя земли» (Zugewandte Orte) з); наконецъ, фохтева и общія волости (gemeine Herrschaften). Конечно, раздѣленіе на эти категоріи даетъ лишь смутное

---

*) Въ Коньякскомъ договорѣ (Vertrag von Cognac) 1526 г. употребляется такой титулъ: «доблестные и величественные владыки швейцарскіе, тринадцать *кантоновъ* высокаго нѣмецкаго союза (les vaillants et magnifiques Seigneurs Suisses, les treize *Kantons* des la haute Ligue Allemande). Ср. May, Histoire militaire des Suisses, т. I,с тр. 101— Что касается русскаго перевода, то надо замѣтить, что эти три слова: Ort, Stand и Kanton имѣютъ въ данномъ случаѣ одинаковое значеніе и означаютъ *самостоятельное государство.* Въ нѣмецкомъ языкѣ вмѣсто каждаго изъ нихъ часто употребляется слово: der Staat; на остальныхъ же двухъ языкахъ швейцарской націи, французскомъ итальянскомъ, имъ вполнѣ соотвѣтствуютъ слова: l'état, lo stato. *Перевод.*

**) Bluntschli, Urkundenbuch zur Geschihcte des sweizerishen Bundesrecchtes, т. I, стр 101.

***) Положеніе «Zugevandten Orten», какъ оно ни измѣнялось съ перемѣной времени и различныхъ условій, въ общемъ было таково, что онѣ находились подъ покровительствомъ, протекторатомъ кантоновъ (C.Hilty). Мы называемъ ихъ «подручными», пользуясь аналогіей съ тѣми явленіями нашей исторіи, о которыхъ говорилось, что земля или народъ поступаетъ или принимается «подъ высокую руку». *Переводч.*

представленіе о разнообразіи государственно-правовыхъ формъ, существовавшихъ въ дѣйствительности. Надо еще замѣтить, что въ Швейцарскомъ союзѣ, рядомъ съ республиками, были также духовные и свѣтскіе князья, что городскіе патриціи полновластно управляли территоріями, окружавшими города, а державныя земли—подданными областями.

Изъ тринадцати державныхъ земель прежде всего объединились въ постоянный союзъ: Ури, Швицъ и Унтервальденъ *); послѣдній состоялъ изъ двухъ общинъ, расположенныхъ въ долинахъ «надъ» и «подъ» главнымъ лѣсомъ («ob» und «nid» dem Kern-Wald; отсюда названія двухъ автономныхъ полу-кантоновъ: Обвальденъ и Нидвальденъ. *Перев*). Ури былъ принятъ подъ непосредственное покровительство имперіи въ 1231 г. императоромъ Генрихомъ **); Швицъ, а можетъ быть, также и Унтервальденъ ***), въ 1270 году Фридрихомъ II. Для защиты своего привиллегированнаго положенія отъ габсбургскаго дома, предъявлявшаго наслѣдственныя права на эти земли, Ури, Швицъ и Унтервальденъ заключили между собой вѣчный союзъ въ 1291 г., союзъ этотъ былъ возобновленъ въ 1315 г. послѣ пораженія австрійцевъ при Моргантенѣ. Эти три земли представляютъ собою, по выраженію историка, «начало родословной швейцарцевъ, которая постепенно разростается, бутонъ розы, который все болѣе и болѣе распускается». Союзъ ихъ былъ уже очень тѣсенъ; они не только помогаютъ другъ другу во время войны, но и улаживаютъ третейскимъ судомъ свои внутренніе споры, а также принимаютъ такія постановленія, которыя можно назвать уголовнымъ законодательствомъ. Здѣсь, по замѣчанію Альберта Рилльe, не дворянство, не горожане, а горные крестьяне сдѣлали такое дѣло, до котораго не возвысились городскіе союзы: — создали вѣчный союзъ ****). Въ 1332 г. къ нимъ присоединился имперскій городъ Люцернъ, и, такимъ образомъ, союзъ трехъ лѣсныхъ кантоновъ расширился въ союзъ четырехъ лѣсныхъ кантоновъ (Waldstätte). Въ 1351 г. къ нему присоединился городъ Цюрихъ, заключившій еще въ 1291 г. союзъ съ Ури и Швицомъ для защиты отъ притязаній Габсбурговъ. Впослѣдствіи въ союзѣ съ четырьмя лѣсными кантонами временно состояли также общины Верхняго Валлиса *****) Среди этихъ пяти земель первенство принадлежало Цюриху. Въ 1352 г. вслѣдствіе войны союзниковъ съ Австріей, къ союзу присоединились Цугъ и Гларусъ: первый сразу въ качествѣ равноправной земли, а второй до 1450 г.

*) Cp. Hilty, Revision und Reorganisation, стр. 9.
**) Rilliet, Der Ursprung der Schweiz. Eidgenossenschaft, стр. 50.
***) Seilfusz Zur Entsthehungsgeschichte des Eidgenössischen Bundes, стр. 63.
****) L. Vulliemin. Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller, стр. 53.
*****) Rilliet, Der Ursprung der schweizerischen Eidgenossenschaft, стр. 53.

находился въ подчиненномъ положеніи. Въ 1353 г. къ семи восточнымъ землямъ присоединяется западный Бернъ, «крѣпкая твердыня и постоянный военный лагерь» *). Съ присоединеніемъ этого сильнѣйшаго города Уехтланда, еще раньше стоявшаго во главѣ бургундской конфедераціи, къ которой уже примѣнялось нѣмецкое названіе Eitgnoze или Eidgenossen, **) союзъ состоитъ изъ восьми земель. Присоединеніе Берна заставляетъ Францію и Савойю отказаться отъ поползновеній расширить свои территоріи на востокъ и сѣверъ и избавляетъ западную Швейцарію отъ вліянія этихъ честолюбивыхъ государствъ. Впрочемъ, Бернъ заключилъ тогда союзъ только съ тремя землями: Ури, Швицомъ и Унтервальденомъ, но этотъ союзъ распространялся также на Люцернъ и Цюрихъ въ томъ отношеніи, что Бернъ и эти города обѣщали оказывать другъ другу поддержку въ военное время, если этого потребуютъ три вышеупомянутыя земли. Въ непосредственную связь съ Цюрихомъ Бернъ вошелъ только въ 1423 г. Послѣ бургундской войны 1481 г. въ союзъ были приняты Фрейбуръ и Золотурнъ; послѣ швабской войны въ 1501 г.—Базель и Шаффгаузенъ; во время миланскихъ походовъ 1513 года—Аппенцелль, распавшійся впослѣдствіи, въ 1597 г., на протестантскій Аппенцелль Внѣшняго Родена и католическій Аппенцелль Внутренняго Родена. Въ теченіе слѣдующихъ почти трехъ столѣтій въ этотъ союзъ тринадцати державныхъ земель не вошло ни одно новое государство.

За то число соединенныхъ (socii et confoederati Helvetiorum) становится постепенно очень значительнымъ. Къ лѣснымъ кантонамъ присоединяется на такомъ положеніи Герсау. Аббатъ Энгельбургскій, аббатъ сэнъ-галленскій, епископъ и семь (верхнихъ) «десятковъ» Валлиса, епископъ Базельско-Прунтрутскій съ той частью своей области, которая не входила въ составъ имперіи, и графы Нэйенбургскіе заключили союзы съ нѣкоторыми изъ тринадцати земель или поступили подъ ихъ покровительство. Изъ трехъ ретскихъ союзовъ (Граубюнденъ) верхній и готтесгаусскій вошли въ союзъ съ семью восточными землями, а ценгерихтенскій—съ Цюрихомъ и Гларусомъ. Подобное же положеніе заняли: независимый отъ аббата городъ Сэнъ-Галленъ, города: Билль

*) Hilty, Berner Staatsgedanken, стр. 7.

**) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur, т. I, стр. 182. — Rochholz, Tell und Geszler, стр. 128.—Слово Eitgnoze есть мѣстное произношеніе слова Eidgenosse, это же послѣднее состоитъ изъ двухъ словъ: Eid—присяга и Genosse—товарищъ; означаетъ оно въ первоначальномъ смыслѣ членовъ союза, скрѣпленнаго присягой. Но уже съ очень давнихъ поръ это слово стало примѣняться къ членамъ швейцарскаго союза, такъ сказать, въ качествѣ собственнаго имени. Такимъ образомъ, Eidenosse означаетъ не союзникъ, а швейцарецъ, Eidgenossenschaft — Швейцарія или именно, *швейцарскій* союзъ и т. д. Уехтландомъ (Uechtland) называютъ мѣстность, въ которой расположены города Бернъ и Фрейбуръ—Швейцарскій. Этотъ послѣдній городъ называютъ: Фрейбургомъ въ Уехтландѣ, въ отличіе отъ Фрейбурга въ Брейсгау, который находится въ нынѣшнемъ велик. герцогствѣ Баденскомъ. *Перевод.*

и Женева. Связи съ Мюльгаузеномъ продолжаются до конца XVIII столѣтія, связи же со швабскимъ городомъ, Роттвейлемъ, прекращаются уже послѣ тридцатилѣтней войны. Габсбургскій городъ Рапперсвиль входитъ въ составъ Швейцаріи въ 1458 г. и состоитъ подъ покровительствомъ нѣсколькихъ земель.

Рядомъ съ окрестными территоріями, управлявшимися тринадцатью землями,—территоріями соотвѣтствующими приблизительно теперешнимъ предѣламъ кантоновъ, —нѣкоторыя земли владѣли цѣлыми областями внѣ этихъ предѣловъ, фохтствами: Ури владѣлъ Ливинской долиной, Цюрихъ—волостью Саксъ въ Рейнской долинѣ, Бернъ—Ваадтомъ (Во) и западнымъ Ааргау, Гларусъ—графствомъ Верденбургскимъ. Изъ соединенныхъ же аббатъ сэнъ-галленскій, бывшій одновременно и имперскимъ княземъ, пользовался верховными правами надъ Тоггенбургомъ; Граубюнденъ владѣлъ Вормсомъ (Борміо), Вельтлиномъ, Клевеномъ (Кьявэна); епископъ и семь (верхнихъ) «десятковъ» Валлиса владѣли нижнимъ Валлисомъ.

Слѣдующіе фохтства были подчинены одновременно нѣсколькимъ изъ тринадцати земель и поэтому носили названіе «общихъ волостей» (gemeine Herrschaften) *); графство Баденское, подчиненное Цюриху и Берну; Вольные Округа (Freie Aemter) **), сѣверная часть которыхъ была подчинена только Цюриху, Берну и Гларусу, а южная находилась въ общемъ владѣніи восьми старыхъ земель; затѣмъ, Тургау, Саргансъ и волость рейнской долины (Rheinthal) также находились въ общемъ владѣніи восьми старыхъ земель; четыре заальпійскихъ фохтства, носившія названіе «эннетбургскихъ»: Лаунсъ (Лугано), Лугарусъ (Локарно), Мендрисъ (Мендрисіо) и Майенталь (Валь Маджіа) были во владѣніи всѣхъ тринадцати земель, за исключеніемъ Аппенцелля; графства: Белленцъ (Беллинцона), Ривьера и Полленца, волости: Уцнахъ, Гастеръ и Гамсъ принадлежали Швицу и Гларусу; наконецъ, Шварценбургъ, Муртенъ, Орбе, Грандсонъ и Эшаллянъ (Echallens) принадлежали Берну и Фрейбургу.

Очень своеобразное положеніе занималъ гохгерихтъ (округъ) Майенфельдъ ***): съ одной стороны, онъ былъ вольной землей и, какъ составная часть Граубюндена, имѣлъ подданныхъ въ Вельтлинѣ; съ другой, онъ самъ былъ подданной землей; граубюнденскіе гохгерихты по очереди

---

*) Слово «волость» мы употребляемъ, разумѣется, не въ нынѣшнемъ административномъ смыслѣ, а въ его историческомъ значеніи,—въ смыслѣ земли, находящейся подъ чьей либо властью (Herrschaft). *Переводч.*

**) Вольные Округа—часть нынѣшняго кантона Ааргау. *Переводч.*

***) Hochgericht собственно значитъ верховный судъ. Отдѣльныя части, округа Граубюденской земли носили это названіе потому, что они имѣли свои собственные верховные суды съ правомъ смертной казни. *Перевод.*

назначали въ него, какъ въ волость, фохтовъ и когда очередь доходила до «гохгерихта Майенфельдъ», то онъ самъ назначалъ фохта въ совершенно тожественную съ нимъ «волость Майенфельдъ». Въ граубюндэнскихъ общинахъ—Рецюнсѣ и Тараспѣ—имѣла свои права Австрія. Въ Гальденштейнѣ близъ Хура правилъ баронъ, который даже чеканилъ свою монету. Надъ Клингнау, Кайзерштулемъ, Цурцахомъ фохтовъ назначалъ констанцскій епископъ, а право верховнаго суда въ этихъ мѣстахъ принадлежало семи швейцарскимъ землямъ. Швейцарскія епископства и многіе монастыри были полу-державны и полу-зависимы. Нѣкоторые города въ подданныхъ земляхъ, какъ Баденъ, Меллингенъ, Бремгартенъ, сохранили свои особыя привиллегіи еще со временъ австрійскаго владычества.

Въ договорахъ этого разношерстнаго союза государствъ, у котораго не могло быть союзной конституціи въ собственномъ смыслѣ слова, опредѣлялось прежде всего, что въ военное время каждая земля должна на свой счетъ оказывать помощь другимъ землямъ: пять новыхъ земель должны были оказывать эту помощь старымъ восьми землямъ во всѣхъ случаяхъ, а старыя—новымъ только при извѣстныхъ условіяхъ; затѣмъ, опредѣлялось, что всякія столкновенія между союзными землями должны рѣшаться третейскимъ судомъ и что новыя земли могутъ заключать частные союзы только съ согласія старыхъ. Договоры содержали также нѣкоторыя постановленія относительно преслѣдованія преступниковъ, купли и продажи, закладовъ и споровъ о наслѣдствѣ. Сверхъ договоровъ, существовали болѣе подробныя постановленія о военной помощи, объ отношеніяхъ міряпъ къ духовенству и взаимныхъ отношеніяхъ обоихъ вѣроисповѣданій, о наемномъ войскѣ, борьбѣ съ нищенствомъ, мѣропріятіяхъ противъ распространенія заразныхъ болѣзней и объ управленіи общими волостями.

Какимъ же путемъ принимались въ союзѣ рѣшенія и постановленія, каковы были формы его законодательства? Все вышеизложенное имѣетъ для насъ значеніе лишь настолько, насколько оно облегчаетъ намъ отвѣтъ на этотъ вопросъ. Объединяющій характеръ союза, какъ теперь уже достаточно выяснено, можно признать лишь въ томъ смыслѣ, что тринадцати кантонамъ принадлежала руководящая роль, которой при случаѣ союзъ пользовался для важныхъ предпріятій, но при этомъ земли, добившіяся свободы, не стремились распространить пріобрѣтенныя ими права на всѣхъ членовъ союза и солидарность между союзными землями не была настолько велика, чтобы вызвать у нихъ стремленіе къ органическому расчлененію союза.

На сеймъ (Tagsatzung), руководившій дѣлами союза, каждый изъ тринадцати кантоновъ посылалъ двухъ пословъ. По одному послу присылали также аббатъ сэнъ-галленскій, городъ Сэнъ-Галленъ и городъ Базель, кото-

рые, въ качествѣ socii, пользовались этой привиллигіей въ противоположность confoederati. Но эти послы голосовали не по собственному усмотрѣнію, а соотвѣтственно наказамъ своихъ верховныхъ владыкъ, представителями которыхъ они были; они выполняли лишь порученія, возложенныя на нихъ въ однѣхъ земляхъ мірскими сходами, въ другихъ — горожанами или всевластными совѣтами, и не могли принять ни одного предложенія, противорѣчившаго ихъ наказамъ, не испросивъ предварительно согласія пославшихъ ихъ. Раньше мы привели много примѣровъ, какъ населеніе швейцарскихъ кантоновъ само постановляло рѣшенія важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ. Такія рѣшенія, если они относились къ союзнымъ дѣламъ, принимались также передъ сеймомъ или вслѣдъ за нимъ съ цѣлью установить отношенія кантона къ союзу; но они не имѣли никакого вліянія на положеніе дѣлъ въ самихъ кантонахъ. Союзъ не могъ навязывать своимъ составнымъ частямъ никакихъ конституціонныхъ формъ; онъ не опредѣлялъ, что наказы сеймовымъ посламъ должны даваться всѣми гражданами кантона; наказы въ каждомъ кантонѣ давались тѣми, въ чьихъ рукахъ была верховная власть. Такимъ образомъ, въ тѣхъ кантонахъ, въ которыхъ верховная власть была въ рукахъ мірскихъ сходовъ, право участія въ союзномъ законодательствѣ принадлежало всѣмъ взрослымъ мущинамъ, не происходившимъ изъ подчиненныхъ земель. Въ Цюрихѣ же, Бернѣ и другихъ, такъ называемыхъ, городскихъ кантонахъ участіе населенія въ рѣшеніи союзныхъ дѣлъ существовало лишь настолько, насколько оно допускалось государственнымъ строемъ даннаго кантона т. е., лишь до тѣхъ поръ, пока держался такой порядокъ, пока города или особые классы не захватили власти въ свои руки. Полная народная свобода нѣкоторыхъ земель Швейцаріи не проявляетъ стремленій распространиться на населеніе всего союза.

Если бы во всемъ союзѣ сохранилось или было введено такое законодательство, какое существовало въ тѣхъ земляхъ, гдѣ верховная власть принадлежала мірскому сходу или въ теченіе нѣкотораго времени удержались федералистическія народныя права, то образъ дѣйствительной старой Швейцаріи гораздо больше соотвѣтствовалъ бы тому идеальному представленію, которое создалось въ нашей фантазіи. Союзъ былъ бы тогда федераціей государствъ, населеніе которыхъ какъ въ союзныхъ, такъ и въ кантональныхъ дѣлахъ обладало бы полнымъ народнымъ законодательствомъ; законодательство это, принимая во вниманіе духъ времени, можно было бы назвать почти совершеннымъ. Какъ ни безплодны жалобы на ходъ историческихъ событій, все таки нельзя не осудить малодушія тѣхъ, которые сейчасъ же послѣ собственнаго освобожденія, послѣ благородныхъ рѣшеній и блестящихъ военныхъ дѣлъ сами превратились въ угнетателей, во многихъ мѣстахъ уничтожили старинныя права, отлившіяся на швейцарской почвѣ въ удачную, образцо-

вую форму, а тамъ, гдѣ сохранились мірскіе сходы, исказили внутреннее содержаніе этихъ правъ, устранивъ отъ участія въ рѣшеніи союзныхъ дѣлъ то населеніе, которое они держали въ подданствѣ.

Вытѣсненіемъ народнаго законодательства, этого жизненнаго элемента швейцарскихъ народностей, объясняется то обстоятельство, что союзъ несталъ прочной и гармонической организаціей. Въ федераціи, охватывавшей неравноправныя и неодинаковыя народности, неравенство должно было создать разнообразные и противорѣчивые интересы, разъѣдавшіе весь союзъ. Развѣ могъ бы появиться у малыхъ кантоновъ страхъ передъ тѣмъ, что большіе кантоны стремятся къ завоеваніямъ и къ увеличенію своихъ подданныхъ земель, если бы завоеваннымъ землямъ оставляли ихъ старинныя права и дѣлали ихъ участницами правъ кантоновъ-завоевателей? Съ другой стороны, какъ могло бы имъ придти въ голову воспитать у себя аристократію, превратить свои сходы въ много-головыхъ деспотовъ, если бы передъ ними не было слишкомъ соблазнительнаго примѣра патриціата, выросшаго на развалинахъ народной державности въ городахъ?

Сеймъ могъ рѣшать большинствомъ голосовъ лишь незначительную часть своихъ дѣлъ. Еще задолго до выхода Швейцаріи изъ состава Германской имперіи во время вестфальскаго мира, сеймъ представлялъ кантоны въ сношеніяхъ съ иностранными державами, принималъ иноземныхъ пословъ и посылалъ своихъ уполномоченныхъ къ иностраннымъ дворамъ. Но этотъ разумный принципъ, что въ вопросахъ благосостоянія и чести всей страны меньшинство должно подчиняться рѣшеніямъ большинства, если они не противорѣчатъ существующимъ договорамъ и традиціямъ, не могъ утвердиться въ Швейцаріи. Идея большинства неоднократно фигурировала въ предложеніяхъ и соглашеніяхъ, но ей не удалось стать общимъ правиломъ. Даже учрежденіе союзнаго совѣта «по примѣру голландцевъ» *) и предложеніе, сдѣланное Цюрихомъ въ 1655 г., объединить всѣ союзные договоры и соглашенія въ одну общесоюзную партію, которая хотя и не заключала въ себѣ принципа большинства, но, можетъ быть, облегчила бы ему путь, оказались неосуществимыми **).

Въ союзѣ господствовалъ принципъ простого соглашенія; кантоны были совершенно независимыми другъ отъ друга государствами, и народныя права въ союзѣ существовали лишь настолько, насколько они существовали въ кан-

*) Hilty, Revision und Reorganisation, стр. 35, прим.

**) Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, т. I, стр. 419 и сл.—Blumer, Bundesstaatsrecht, т. I, стр. 15.—Gustav Vogt, Vereinbarung und Mehrheitsprinzip im Schweizerbunde, въ Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, т. I, стр. 1 и слѣд.—Перепечатанъ этотъ проектъ у Hilty, Revision und Reorganisation, стр. 63 и слѣд.

тонахъ; въ кантонахъ же они могли уничтожиться, и союзъ не могъ энергично отстаивать ихъ.

Когда политическое вліяніе Швейцаріи въ Европѣ во второй половинѣ XV вѣка довело значеніе войска наемниковъ до самой высшей степени и народъ въ эпоху реформаціи, рядомъ съ религіозной свободой, требовалъ также и свободы соціальной,—многочисленные знатные роды, подстрекаемые алчностью и страхомъ, всѣми силами старались захватить власть въ свои руки, чтобы завладѣть золотымъ потокомъ иностранныхъ пенсіоновъ и принизить какъ бѣдные городскіе классы, такъ и сельское населеніе до положенія безправной массы. И когда теперь въ союзѣ оказался недостатокъ единодушія, которое одно только даетъ силу для самостоятельныхъ военныхъ предпріятій, мѣстные магнаты занялись самой постыдной торговлей мужествомъ швейцарскаго народа. Граждане этого государства, изъ богатыря превратившагося въ евнуха, служили иностраннымъ государямъ для такихъ цѣлей которыя не согласовались съ истиннымъ благомъ ихъ родины и довольно часто даже позорили честь швейцарца. Лишь изрѣдка въ сношеніяхъ съ чужими странами еще вспыхивала искра независимости. Рабы мамоны и партійности, правители, наконецъ, совершенно преклонились передъ волею иностранныхъ государей. Да и могли ли они держать себя иначе, когда ихъ собственное правленіе стало образомъ и подобіемъ деспотіи?

Патриціатъ присвоилъ себѣ почти неограниченную власть. Въ Цюрихѣ большой совѣтъ мало по малу пересталъ давать общинамъ отчетъ о своей дѣятельности и предлагать цехамъ вопросы по дѣламъ управленія. Въ Бернѣ большой совѣтъ, захватившій всѣ политическія права гражданъ, признавалъ полноправными только 77 родовъ, изъ которыхъ 14 родовъ занимали почти половину мѣстъ всѣхъ 299 членовъ совѣта. Мошенничество съ должностями въ этомъ городѣ вошло тогда въ пословицу. Въ Люцернѣ мѣста членовъ совѣта стали пожизненными и наслѣдственными. Только 29 родовъ могли принимать участіе въ управленіи и лишь въ томъ случаѣ, когда одинъ изъ нихъ вымиралъ, въ кругъ привиллегированныхъ могла быть принята новая семья, но только правнукъ такого новаго гражданина получалъ право на участіе въ управленіи. Во Фрейбургѣ властвовала «тайная палата», состоявшая изъ 24 пожизненныхъ членовъ: она назначала большой совѣтъ, малый совѣтъ и пополняла самое себя. Священническія мѣста по деревнямъ вездѣ были доступны почти только городскимъ гражданамъ; занятіе многими профессіями было воспрещено сельскому населенію закономъ.

Управленіе же фохтствами стало сплошнымъ разбоемъ. Фохты занимались самыми позорными вымогательствами. Управленіе фохтствами продавалось, какъ средство легкой наживы, за большія деньги, и послѣ смерти фохтовъ родственники умершихъ безъ всякаго стыда требовали, чтобы фохтства управ-

лялись «именемъ сиротъ». Одинъ памфлетъ, появившійся въ то время, когда въ Ваадтѣ разгуливали шайки разбойниковъ, сравниваетъ этихъ грабителей съ фохтами и ихъ чиновниками. Безнаказанность и своеволіе фохтовъ доходили до того, что они не только за деньги освобождали воровъ и разбойниковъ, но и сами подстрекали ихъ къ преступленіямъ, чтобы пользоваться подарками и штрафами во время процессовъ. Гравезетъ (Graveseth) говоритъ въ XVII столѣтіи о крестьянахъ, которыхъ называли «кубко́выми» (Becherbauern), потому что они обыкновенно подкупали «praefectos» серебрянными кубками. О судьяхъ онъ говоритъ, что имъ позволялось «брать за свои аудіенціи поминки («Verehrung») провизіей: головами сахару, большими зайцами, жирными пулярками», а женамъ ихъ тѣмъ болѣе можно было принимать подарки, «что онѣ не давали никакой присяги» («dieweil sie kein Eyd nicht schweren müssen»). Въ одномъ только фохтствѣ Локарно, въ которомъ не было и 20,000 жителей, ежегодно велось 1,000 процессовъ. Іоганнесъ фонъ Мюллеръ, обыкновенно воспѣвавшій господъ, представилъ потрясающую картину положенія тессинскихъ фохтствъ. Въ 1777 г. онъ пишетъ въ своемъ «Дневникѣ путешествія по Швейцаріи» объ окрестностяхъ Беллинцоны: «Вездѣ зрѣлище не то что бѣдности, а голодной нищеты. Изможденныя лица немногихъ людей, проходящихъ мимо васъ въ изорванныхъ лохмотьяхъ; ужасныя дороги... Дома́ выглядятъ, точно норы хищныхъ звѣрей, потому что въ нихъ нѣтъ оконъ. Вы встрѣчаете развалины порталовъ, обрушившіяся стѣны: остатки того, чѣмъ нѣкогда были эти земли. И не только эти земли носятъ печать опустошенія: въ нихъ, повидимому, даже побѣдители вымерли; такъ печально страшное зрѣлище этихъ благодатныхъ равнинъ и долинъ. Такъ-то управляютъ свободные швейцарцы своими подданными въ странѣ, которую можно было бы сдѣлать очагомъ итальянской свободы, въ которой многіе видятъ оплотъ швейцарскаго союза». О Локарно онъ говоритъ, что болото, находящееся тамъ близъ замка, распространяетъ лихорадку: наказаніе, вполнѣ заслуженное многими фохтами, такъ какъ они «безпрестанно позорятъ и оскорбляютъ человѣческую природу и всякое право». «Люди видѣли, что одинъ (фохтъ?—Перев.) похитилъ около 36,000 фунтовъ, видѣли, какъ онъ дрожалъ передъ синдикатомъ; но въ Белленцѣ онъ подкупилъ 32 луидорами каждаго посла малыхъ кантоновъ (а посломъ изъ его родного города былъ его братъ). Онъ наказалъ одного человѣка за то, что тотъ давалъ свидѣтельскія показанія противъ него, а истца за то, что онъ могъ представить только одного свидѣтеля. Онъ позвалъ одну женщину въ свой за̀мокъ подъ тѣмъ предлогомъ, будто онъ хочетъ сдѣлать добро ея мужу, и изнасиловалъ ее; женщина никому не смѣла жаловаться, потому что здѣсь нѣтъ правды: среди кантональныхъ пословъ преобладаютъ подкупленные. Это какой то заговоръ фохтовъ и дворянства, живущаго судебными доходами, противъ

бѣднаго народа, который они угнетаютъ общими силами. Отъ этого страна умираетъ, населеніе уходитъ и оставляетъ тиранамъ лишь голыя скалы. Въ десять лѣтъ вымерло 28 родовь, а 25 близки къ вымиранію» *). Положеніе дѣлъ въ Тессинѣ было столь возмутительно, что австрійскій штаттгалтеръ въ Миланѣ могъ сказать благородному Карлу фонъ Бонштеттену: «вы, швейцарцы еще дождетесь, что императоръ изъ одного лишь состраданія завладѣетъ этой землей».

Какъ мало уваженія сохранилось въ Швейцаріи къ слову, а вмѣстѣ съ нимъ къ литературѣ и искусству, объ этомъ извѣстно столь же много комическихъ, какъ и трагическихъ примѣровъ. Извѣстно, что въ Женевѣ «Общественный Договоръ» и «Эмиль» Руссо были сожжены рукою палача. Бернъ воспретилъ продажу «Смысла Законовъ» **) Монтескье и «Орлеанской Дѣвы» Вольтера; это вызвало у библіотекаря, представлявшаго докладъ совѣту, ѣдкое и двусмысленное замѣчаніе, что во всемъ Бернѣ нѣтъ никакого «Смысла» и ни единой «Дѣвы»—que dans toute Berne il n'avait ni Esprit ni Pucelle. Изданіе серьезнаго сочиненія противъ употребленія комулятивной присяги навлекло на одного бернскаго священника кару въ видѣ шестимѣсячнаго заключенія и лишенія должности. Не дозволялось даже просто, безъ всякой критики излагать бернскую конституцію. Въ Цюрихѣ Лафатеръ долженъ былъ тайно, ночью распространять въ домахъ членовъ совѣта свою жалобу на одного «несправедливаго фохта». Одинъ священникъ, дававшій въ своемъ сочиненіи: «Разговоръ крестьянъ» совѣты правительству по дѣламъ внѣшней политики, лишь бѣгствомъ спасся отъ угрожавшаго ему жестокаго наказанія, послѣ того какъ «Разговоръ крестьянъ» былъ публично сожженъ и даже переписчикъ его подвергся суровой карѣ. Цюрихскій цензоръ запретилъ «Daphnis» Гесснера, вычеркнулъ изъ одного сочиненія Шейхцера выраженіе «сѣменныя тѣльца,» какъ безнравственное, изуродовалъ этическія разсужденія Бодмера и запретилъ «Agathon» Виланда. Запрещено было бога Меркурія называть «великимъ Меркуріемъ», а въ одной баснѣ не допустили, чтобы полевая мышь сказала городской: «adieu», — она должна была говорить: «будь здорова»—gehab dich wohl ***). Появилась пословица: «не говорите мнѣ о Грю-

*) Sämmtliche Werke, часть 28, стр., 109 и слѣд.—Ср. Carl Morel, Carl von Bonstetten, стр. 145 и слѣд.

**) De l'esprit des lois. Выраженіе l'esprit des lois обыкновенно и совершенно правильно переводится на русскій языкъ словами:—«духъ законовъ». Мы употребили другое значеніе слова l'esprit—смыслъ, потому что на этомъ именно значеніи его основана игра словъ нижеслѣдующей остроты. *Перевод.*

***) Читатель благоволитъ вспомнить, что слово *adieu* образовалось изъ двухъ словъ: предлога *a* и *dieu*, Богъ. Первоначальный смыслъ его, конечно, давно утраченъ, также какъ утраченъ, напр., первоначальный смыслъ малорусскаго привѣтствія: «помагайбі» («бі» отъ старинной мѣстной формы: «біг», Богъ) или болгарскаго «сбогомъ» вполнѣ соотвѣтствующаго французскому *adieu*. *Перевод.*

нингенѣ», потому что Грюнингейскій округъ (Amt) заваливалъ правительство безчисленными просьбами, тщетно стараясь добиться сноснаго управленія. Мало того, извѣстны случаи, когда какъ въ Бернѣ, такъ и въ Цюрихѣ, даже подача заявленій воспрещалась подъ угрозой большихъ наказаній. Педантизмъ правительствъ регламентировалъ все; въ Ваадтской землѣ даже было предписано, въ какое время позволяется ѣсть картошку. Правительственный піэтизмъ преслѣдовалъ народныя пѣсни, танцы, веселыя празднества и увѣнчивался процессами противъ вѣдьмъ.

Это иго, исторію котораго мы прослѣдили до XVIII столѣтія, народъ сносилъ далеко не безропотно; возстанія слѣдовали за возстаніями и повергали въ страхъ господъ; самое значительное возстаніе было въ половинѣ XVII вѣка. Это—такъ называемая швейцарская крестьянская война или вторая крестьянская война, какъ ее можно назвать въ отличіе отъ тѣхъ смутъ, которыя сопровождали реформацію, но были гораздо менѣе кровопролитны. Для насъ это возстаніе имѣетъ особенное значеніе, потому что оно выдвинуло на сцену историческихъ событій новую форму народныхъ правъ.

Эта большая и мало обезображенная насиліями революція, охватившая всю среднюю Швейцарію и, какъ говорятъ, имѣвшая сторонниковъ даже въ Цюрихскомъ кантонѣ, гдѣ незадолго до нея было усмирено «Веденшвейльское возстаніе» *), началась, по окончаніи тридцатилѣтней войны и отчасти была вызвана вліяніемъ этой послѣдней на Швейцарію. Исходнымъ пунктомъ ея была Энтлибухская долина; долина эта нѣкогда присоединилась къ Люцерну съ сохраненіемъ своихъ старинныхъ правъ, но люцернскій патриціатъ вскорѣ сталъ обращаться съ нею, какъ съ подданной землей, и послѣ одного успѣшнаго возстанія она въ 1513 г. снова попала въ зависимое положеніе. Теперь революція распространилась по всей области Люцернскаго кантона, встрѣтила ближайшую точку опоры въ бернскомъ Эмменталѣ и затѣмъ разлилась по всему Бернскому кантону, по Ааргау, Золотурну и Базелю. Подобно тому, какъ еще во время реформаціи цюрихское сельское населеніе выразило свое раздраженіе въ народномъ собраніи въ Тессѣ (Tösz), которое состояло изъ 4000 челов. и назвало себя «мірскимъ сходомъ», такъ и во время крестьянской войны органами народной воли являлись «мірскіе сходы» отдѣльныхъ долинъ.

Первый изъ такихъ сходовъ энтлибухцы устроили по случаю процессіи

---

*) Община Веденшвайль или Вэдэнсвиль на южномъ берегу Цюрихскаго озера. Подъ гнетомъ налоговъ и различныхъ притѣсненій крестьяне стали просить въ 1545 г. устраненія существующихъ злоупотребленій, возстановленія старинныхъ сходовъ, а также того, чтобы двѣ или три общины имѣли право дѣлать свои представленія правительству. Они утверждали, что крестьяне—«равноправные сограждане своихъ господъ въ Цюрихѣ». Просьбы эти не имѣли успѣха и крестьяне въ 1546 г. подняли открытое возстаніе, которое въ томъ же году было подавлено. *Перев.*

къ Св. Кресту близъ деревни Гасли, и этотъ день долженъ былъ стать днемъ ихъ окружного схода*) для обсужденія текущихъ дѣлъ, а устраивать такіе сходы было запрещено городскими господами. Подобно Энтлибуху, городъ Велизау, округа Габсбургъ и Мееренпвандъ, городъ Зурзее и мѣстечко Мюнстеръ также объявили, что Люцернъ отнялъ у нихъ старинныя права, и населеніе ихъ собралось на большой сходъ въ Вольгаузенѣ. Затѣмъ, на сходѣ въ Лянгнау люцернскіе крестьяне соединились съ бернскими, а въ Траксельвальдѣ сходъ состоялся такимъ образомъ, что каждая изъ эмментальскихъ общинъ послала сюда своихъ выборныхъ. Такъ устроилось еще много сходовъ въ другихъ мѣстахъ. Наконецъ появился планъ созвать «обще-союзный мірской сходъ» («eidgenössische Landsgemeinde»), который долженъ былъ состояться подъ открытымъ небомъ въ Сумисвальдѣ, въ Бернскомъ кантонѣ.

Раньше чѣмъ онъ состоялся, въ возставшихъ округахъ устраивались предварительные сходы для обсужденія «Союзной Грамоты» («Bundesbrief»), составленной переселившимся изъ Германіи нотаріусомъ Іоганномъ-Конрадомъ Бреннеромъ (Brönner),—и для избранія пословъ на обще-союзный сходъ. Обще-союзный сходъ состоялся 23 Апрѣля 1653 г., на немъ присутствовало болѣе 1,000 крестьянъ; старостой (Gemeindeführer) онъ избралъ бернца Клауса (Николая) Лейенбергера, а протоколъ записывалъ Бреннеръ; сходъ одобрилъ союзную грамоту и утвердилъ ее торжественной присягой. Спустя семь дней въ Гуттвилѣ (Huttwil), собрался новый общесоюзный сходъ, состоявшій изъ 5,000 человѣкъ, онъ снова подтвердилъ союзную грамоту.

Даже въ настоящее время нѣтъ недостатка въ сочиненіяхъ, представляющихъ крестьянскую войну въ неблагопріятномъ свѣтѣ, какъ дѣло антипатріотичное, и упрекающихъ крестьянъ въ томъ, что они хотѣли замѣнить историческую Швейцарію какимъ-то инымъ союзомъ. Такой взглядъ еще недавно высказалъ Гильти: онъ бросаетъ возставшимъ крестьянамъ упрекъ въ томъ, будто они хотѣли создать какую-то «идеальную демократію», уничтожить историческую Швейцарію и въ первый разъ внесли въ швейцарскій союзъ «соціалистическія идеи». Но дѣйствительно ли это было болѣзненнымъ идеализмомъ, что крестьяне домогались — втеченіе долгаго времени съ сохраненіемъ полнаго уваженія къ «начальству» («Obrigkeit»)— возстановленія своихъ старинныхъ сходовъ? Затѣмъ, развѣ союзъ вольныхъ общинъ, какъ представляли его себѣ крестьяне, не соотвѣтствовалъ бы въ гораздо большей степени историческому духу Швейцаріи, чѣмъ «историче-

---

*) «Окружной сходъ»—Amtsgemeinde. Amtsgemeinden назывались въ люцернскомъ кантонѣ такія собранія народа въ округахъ (Aemter), на которыхъ обсуждались и рѣшались дѣла по управленію, по администраціи (Verwaltungsgeschäfte). *Перев.*

ская Швейцарія» тѣхъ дней, основанная на завоеваніи и угнетеніи цѣлыхъ земель, на захватѣ и уничтоженіи старинныхъ хартій вольностей! Кто хочетъ игнорировать тогдашнее положеніе крестьянъ, тотъ пусть упрекаетъ ихъ въ утопичности ихъ надеждъ на уничтоженіе соціальныхъ золъ, ибо подати, недостатки монетнаго дѣла, десятины и оброки, дѣйствительно, занимали видное мѣсто въ ихъ требованіяхъ, но во всякомъ случаѣ не они первые стремились въ Швейцаріи къ преобразованіямъ этого рода; мы видѣли, что подобныя постановленія принималъ еще самый старый мірской сходъ, а тѣ тенденціи, которымъ Гильти даетъ слишкомъ эластичное названіе «соціалистическихъ идей», гораздо рѣзче сказались въ движеніи перекрещенцевъ (анабаптистовъ) за сто лѣтъ до крестьянской войны. Политическій же строй, который крестьяне хотѣли дать Швейцаріи, — сходъ, какъ высшая власть въ каждой долинѣ, и общесоюзный сходъ, какъ представительство всей Швейцаріи, — въ гораздо большей степени соотвѣтствовалъ какъ традиціямъ, такъ и идеѣ развитія, какъ положительному праву, такъ и требованіямъ разума, чѣмъ существовавшій тогда порядокъ. Гэннэ-Амринъ совершенно безпристрастно говоритъ о крестьянской войнѣ: «Народъ тогда состоялъ не изъ теоретиковъ и идеалистовъ. Онъ отнюдь не имѣлъ яснаго представленія о своихъ естественныхъ правахъ, но онъ чувствовалъ ихъ и долженъ былъ чувствовать, если онъ сравнивалъ свои права и вольности, отъ которыхъ уцѣлѣли лишь незначительные остатки, съ одной стороны, съ прежними порядками, а съ другой,—съ политическимъ положеніемъ въ кантонахъ, управлявшихся мірскими сходами, гдѣ каждый пастухъ подавалъ свой голосъ на сходѣ и свободно избиралъ должностныхъ лицъ». То же обстоятельство, что поводомъ къ возстанію крестьянъ все таки послужили единичныя мѣропріятія власть-имущихъ, ухудшавшія положеніе крестьянъ, онъ считаетъ вполнѣ естественнымъ, оно, дѣйствительно, и было вполнѣ естественно *). Подобнымъ же образомъ и консерваторъ Гейслеръ, замѣтивъ предварительно, что народъ не изучалъ старинныхъ грамотъ и врядъ ли понималъ ихъ, все таки ссылки на эти грамоты считаетъ чрезвычайно знаменательной чертой, которая показываетъ, что крестьянское движеніе было по своей сущности охранительнымъ. «Эта любовь къ праву» сказывается, по мнѣнію Гэйслера, въ томъ, «что крестьяне все тягостное для нихъ считали новшествомъ, а правительства настойчиво протестовали противъ обвиненій, будто они задумываютъ нововведенія»**). Вовсякомъ случаѣ, народъ вполнѣ основательно ссылался на старинныя грамоты и утраченныя имъ права; сверхъ

*) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur, т. II, стр. 59 и слѣд.

**) Heusler, Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel, стр. 59 и слѣд.

того, онъ былъ вполнѣ увѣренъ, что его естественныя права гдѣ нибудь записаны, и относилъ желанный для него лучшій строй въ прошлое, подобно тому какъ рай человѣчество помѣстило въ началѣ своей исторіи.

Что въ сознаніи крестьянъ жилъ образъ старинной швейцарской свободы, это доказывается именно учрежденіемъ сходовъ отдѣльныхъ общинъ и установленіемъ обще-союзнаго схода, объединявшаго отдѣльные, мѣстные сходы; обще-союзный сходъ представлялъ собою установленіе, которое, конечно, нуждалось въ дальнѣйшемъ развитіи и сперва, разумѣется, должно было служить цѣлямъ борьбы, но онъ стоялъ выше сейма не только потому, что являлся представительствомъ одинаково-свободныхъ общинъ, но и потому, что онъ, какъ видно изъ самаго текста союзной грамоты, не позволяя ни одному члену союза занять исключительное положеніе, былъ сплоченнѣе, цѣльнѣе сейма и, несомнѣнно, уничтожилъ бы пагубный антагонизмъ между землями и городами. Эта память о старинной свободѣ доказывается далѣе традиціонно-швейцарскимъ отношеніемъ возставшихъ къ дѣлу, языкомъ и символикой, которые часто переносятъ насъ ко времени основанія швейцарскаго союза. Между тѣмъ, какъ правительства и сеймъ говорили языкомъ абсолютизма, величали себя «Богомъ установленными властями», и, совершенно извращая истину, выдавали захваченныя ими привилегіи за свои старинныя права, одинъ изъ возставшихъ писалъ: «Мы ничего не измѣнили, кромѣ того, что нужно было измѣнить по примѣру нашихъ, блаженной памяти, предковъ, и (ввели лишь то—*Перев.*) что было также во времена Вильгельма Телля». Кригштеттенскіе крестьяне говорили въ своей грамотѣ къ гуттвильскому сходу: «Что касается большого обремененія и несправедливостей, а также тиранства, то противъ нихъ мы будемъ бороться и сражаться до смерти, какъ наши, блаженной памяти, предки». Подданные Базельской земли требуютъ въ одномъ прошеніи, «чтобы господа фохты представили каждому селенію его старинную свободу и судъ («Gerechtigkeit»), какъ съ древнихъ временъ было въ обычаѣ». Сама же союзная грамота начинается заявленіемъ,—«что мы хотимъ имѣть и держать первый союзъ, какъ старые швейцарцы клялись нѣсколько сотъ лѣтъ тому назадъ». Энтлибухъ первоначально въ правовомъ отношеніи былъ совершенно равенъ лѣснымъ кантонамъ *); трехъ первыхъ вождей энтлибухцевъ называли «тремя Теллями»; такое же названіе дали и тремъ вождямъ въ Вольныхъ Округахъ **). Крестьяне сперва также просили поддержки у центральной Швейцаріи: они въ своей наивности не знали, что потомки первыхъ зачинщиковъ союза или,

*) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern, т. III, стр. 255.
**) Rochholz, Tell und Geszler, стр. 130.

по крайней мѣрѣ, ихъ руководители стали тѣмъ временемъ слишкомъ эгоистичными, слишкомъ ревниво оберегали свое равенство съ большими кантонами *), чтобы откликнуться на зовъ тѣхъ, которые хотѣли быть ихъ послѣдователями въ завоеванiи свободы. А все таки,—однажды, во время осады Люцерна, ополченія Швица и Унтервальдена отказались стрѣлять въ крестьянъ.

Если принять еще во вниманіе, что бунтовщики въ своемъ братскомъ единеніи совершенно оставили религіозныя распри, только что свирѣпствовавшія среди нихъ, то и въ этомъ можно признать проявленіе патріотическаго духа, который сосредоточилъ ихъ мысли на благородныхъ воспоминаніяхъ блестящаго періода Швейцаріи. Этому не противорѣчитъ даже то, что они поддерживали сношенія съ французскимъ посланникомъ и, когда дѣло возстанія уже окончательно погибало, заговорили о присоединеніи Энтлибуха къ Австріи, а также о союзѣ съ Савойей цѣной уступки ей Ваадтской земли. Какъ фактически-воюющая сторона, они, конечно, могли сноситься съ французскимъ посланникомъ. Нельзя также поставить имъ въ вину компромиссы съ иностранными державами. Вѣдь Энтлибухъ, если бы онъ перешелъ въ руки Австріи, ожидала менѣе страшная судьба, чѣмъ та, которую готовилъ ему Люцернъ. А уступка Савойѣ Ваадта, который страдалъ отъ той же тираніи и сперва не хотѣлъ участвовать въ войнѣ съ возставшими или, какъ называлъ ихъ мудонскій совѣтъ, «съ нашими братьями, такими же подданными, какъ и мы, добивающихся тѣхъ же вольностей, которыхъ желаемъ и мы» **)—по меньшей мѣрѣ, не была болѣе антипатріотичной и въ гораздо большей степени извиняется стремленіемъ къ свободѣ и отчаяніемъ, чѣмъ потеря многихъ территорій кантонами, которые съ недовѣріемъ и завистью смотрѣли другъ на друга, интриговали другъ противъ друга и были единодушны лишь въ борьбѣ со справедливыми требованіями свободы.

Тоже самое можно сказать и относительно опасности, которая якобы состояла въ томъ, что крестьяне, какъ доказалъ Гейслеръ, поговаривали о союзѣ съ «зундгауцами и маркграфцами». Развѣ сами кантоны не завоевывали область за областью? Развѣ не основательно упрекали ихъ въ томъ, что они помѣшали Берну удержать Франшконтэ, желавшее войти въ составъ Швейцаріи? Въ желаніи крестьянъ принять въ свой союзъ сосѣднія земли не было ни дурныхъ намѣреній, ни неразумія. Исполненіе этого желанія доставило бы Швейцаріи болѣе выгодныя границы. А добровольность такого присоединенія, бывшая условіемъ его, и свободное братство народа, бывшее его цѣлью, ставитъ это желаніе безконечно выше хищническихъ завоеваній подданныхъ

---

*) Cp. Gegesser, Rechtsgchichte der Stadt und Republik Luzern, т. III, стр. 41.
**) Bock, Описаніе крестьянской войны въ Helvetia Балтазара, т. VI, стр. 165.

земель той «исторической Швейцаріи», которая въ дѣйствительности была чужда какъ духу старо-швейцарской исторіи, такъ и вообще, какимъ бы то ни было великимъ историческимъ импульсамъ. Одинъ изъ членовъ люцернскаго совѣта, не очень-то увлекавшійся національнымъ единствомъ, еще въ самомъ началѣ движенія грозилъ энтлибухцамъ, просившимъ объ облегченіи своей участи, что къ нимъ пошлютъ для возстановленія порядка 4—5,000 «прекрасно вооруженныхъ итальянцевъ»—т. е., иноземныхъ наемниковъ: слѣдовательно, на этой сторонѣ было еще меньше патріотизма.

Интеллектуальное превосходство патриціата, который съумѣлъ завлечь возставшихъ въ переговоры для того, чтобы собраться за это время съ силами, нарушалъ свои обѣщанія и дѣйствовалъ съ жестокой послѣдовательностью,—отсутствіе надлежащей дальновидности и энергіи у большинства угнетенныхъ горожанъ, надѣявшихся мирно поладить съ господами, а также неустойчивый характеръ Лейенбергера, его болѣе театральная, чѣмъ практическая натура—все это послужило причиной неудачнаго исхода возстанія. Послѣ многихъ сраженій и битвъ, послѣ сорока восьми казней, многихъ сотенъ арестовъ, пытокъ и изуродованій рукою палача, дни обще-швейцарскаго крестьянскаго союза были сочтены. Съ тѣхъ поръ въ Швейцаріи установился государственный принципъ, что кантоны должны помогать другъ другу въ подавленіи возстаній безъ всякаго разслѣдованія дѣла и посредничества, существовавшихъ въ прежнія времена *). И что еще уцѣлѣло отъ старинныхъ правъ, то правительства уничтожали теперь безъ всякой пощады. «Настало другое время и станцское соглашеніе получило другой смыслъ», съ чрезмѣрной небрежностью замѣчаетъ Блунтшли **).

Въ странѣ, однако, было не спокойно. Возстаніе слѣдовало за возста-

---

*) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern, т. III, стр. 249. — Heusler, Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel, стр. 15.

**) Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes, т. 1, стр. 440.— Станцское или стансское соглашеніе (Verkomnisz) было заключено 22 Декабря 1481 г. въ Стансѣ. Вызванное раздорами между городскими и сельскими кантонами, первые изъ которыхъ стремились къ расширенію своихъ областей и тѣмъ подрывали значеніе сельскихъ кантоновъ, не имѣвшихъ возможности въ этомъ случаѣ тягаться съ ними, соглашеніе это регулировало союзныя дѣла. Здѣсь оно интересно для насъ лишь въ томъ отношеніи, что въ немъ уже сказался зародышъ того взгляда, по которому Швейцарія есть союзъ не народностей, а кантональныхъ правительствъ. Истинное значеніе этого взгляда стало яснымъ лишь впослѣдствіи.—Выраженіе «сельскіе кантоны» мы употребили здѣсь вмѣсто слова «Lendern» (т. е. Länder), стоящаго въ текстѣ станцскаго соглашенія: это были кантоны, управлявшіеся мірскими сходами.

Перевод.

ніемъ до самаго конца XVIII вѣка. Театромъ этихъ возстаній стала почти вся Швейцарія — и города и фохтства, — но ни одно изъ нихъ не распространилось на столь значительную территорію, какъ крестьянская война. Они оставались мѣстными — и всѣ подавлялись.

Мы должны остановиться лишь на тѣхъ волненіяхъ, которыя имѣютъ особенно важное значеніе въ исторіи формъ народнаго права, а именно: — на смутахъ въ Женевѣ, Бернѣ и Фрейбургѣ.

IV.

Мишели, Фатіо и Женевскія смуты.

Въ Женевѣ всѣ полноправные граждане,—не считая, такъ называемыхъ, «урожденныхъ» и «простыхъ» обывателей (Natifs и Simples Habitants),—имѣли право, въ видѣ всеобщаго собранія (Conseil Général), голосовать законы. При этомъ не допускалось никакихъ обсужденій: каждый долженъ былъ только устно и лично подавать свой голосъ передъ секретарями. Расширеніе этого права, которое аристократія постоянно сокращала, было предметомъ упорной и кровавой борьбы въ теченіе многихъ десятилѣтій XVIII вѣка. Борьба эта имѣла въ 1757 г. своихъ мучениковъ въ лицѣ высоко-образованнаго и мужественнаго адвоката Фатіо (Fatio) съ его товарищами изъ членовъ совѣта и среды ремесленниковъ, а впослѣдствіи также въ лицѣ Мишели дю Крестъ (Micheli du Chrest). Фатіо былъ разстрѣлянъ въ тюрьмѣ, Деляшана изгнанъ на всю жизнь, Ле Метръ—подвергнутъ пыткѣ и обезглавленъ, Піажэ утонулъ во время бѣгства въ Ронѣ, а Жака-Бартелеми Мишели (Seigneur'a du Chrest) совѣтъ лишилъ дворянства, конфисковалъ его имѣнія и даже постановилъ надъ нимъ смертный приговоръ: впослѣдствіи бернское правительство держало этого героя восемьнадцать лѣтъ въ тюрьмѣ *).

Еще та партія, которой руководилъ Фатіо, требовала тайной подачи голосовъ и выставила знаменательное требованіе народной инициативы, состоявшей въ томъ, что три члена малаго совѣта, или десять членовъ совѣта двухъ сотъ, или 50 простыхъ гражданъ могли дѣлать свои предложенія всеобщему собранію, хотя бы эти предложенія и не одобрялись малымъ совѣтомъ

---

*) Amédée Roget, Les Membres des Conseils adhérents de Pierre Fatio въ сочиненіи Hommes et Choses du Temps Passé, стр. 165 и слѣд.—Charles Du Bois-Melly, Pierre Fatio et le Troubles populaires de 1707 въ Chroniques, стр. 127.—Strickler, Lehrbuch der Schweizergeschichte, 2 Auflage, стр. 376 и 385.—Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur, т. II, стр. 548.—Dr. Rudolf Wolf, Biographien zur Kulturgeschichte der Schwerz, т. I, стр. 229 и слѣд.

или совѣтомъ двухъ сотъ. Эта партія требовала печатанія эдиктовъ, чтобы каждый могъ ознакомиться съ законами, и хотѣла, чтобы среди членовъ совѣта не было слишкомъ много лицъ изъ однихъ и тѣхъ же родовъ; затѣмъ, она требовала, чтобы всеобщее собраніе могло собираться во всякое время, извѣстивъ лишь объ этомъ синдиковъ, и утверждала, что граждане не обязаны повиноваться совѣтамъ въ тѣхъ случаяхъ, которые не указаны точно въ законѣ. Противъ тайной подачи голосовъ совѣтъ возражалъ, что она поставитъ въ невыгодное положеніе—неграмотныхъ, слѣпыхъ и стариковъ *).

Сочиненія, относящіяся къ дѣлу Мишели, бросаютъ особенно яркій свѣтъ на ходъ и весь характеръ этого движенія. Началомъ трибунской дѣятельности этого многосторонняго человѣка, служившаго сперва капитаномъ во французской арміи и бывшаго также выдающимся физикомъ, была его критика плановъ и отчетовъ самовластной крѣпостной коммиссіи, предпринятая имъ по порученію самого же совѣта. Когда затѣмъ совѣтъ хотѣлъ подвергнуть его за эту критику жестокому наказанію, Мишели сталъ утверждать, что рѣшеніе въ уголовныхъ дѣлахъ принадлежитъ всему народу. «У всѣхъ свободныхъ народовъ, говорилъ онъ: существуетъ незыблемый и общепризнанный принципъ, что главное и единственное средство сохраненія свободы состоитъ въ томъ, что они сами, если и не въ первой, то въ послѣдней инстанціи, въ случаѣ апелляціи къ нимъ (Apel) могутъ рѣшать всѣ уголовныя дѣла (cas criminels)». Подтверждая свое мнѣніе многочисленными историческими примѣрами и ссылаясь на то мѣсто французской исторіи Буленвиллье, гдѣ авторъ говоритъ, что естественная связь всѣхъ членовъ общества съ тѣломъ обязательно требуетъ общественнаго приговора, а такой приговоръ можетъ постановить только собраніе всего народа на Марсовомъ полѣ,—Мишели утверждаетъ, что кому принадлежитъ верховная власть надъ честью, жизнью и смерью, тотъ держитъ въ своихъ рукахъ народную свободу, такъ какъ посредствомъ этой власти онъ можетъ стать неограниченнымъ владыкою. Сенека и Гроцій учили, что нѣтъ никакой разницы между этой властью и той, которою пользуется господинъ надъ своими рабами **). Всѣ приговоры совѣта двадцати пяти и двухъ сотъ были, по мнѣнію Мишели, не окончательны («décisifs»): народъ можетъ утверждать ихъ («Approbation») или отмѣнять («Desaveu»). Это мнѣніе было поддержано

---

*) Ср. Lettres d'un Citoyen de Genève à un autre Citoyen de ses amis sur les mouvements présents, 1707, стр. 26.—Du Bois - Melly, Chroniques, стр. 128—131.—Extrait de l'hisloire politique de Genève dès la Reformation (par d'Ivernois) стр. 54 и слѣд.

**) Supplication avec Supplément presentée aux Loüables Cantons de Zurich et de Berne en Juillet et Decembre 1744 par Noble Jaques Barthelemi Micheli, citoien de Genéve et Seigneur du Chrest, au sujet du Reglément fait en 1738 par l'illustre Meditation de Genéve. M.DCC. XLV. стр. 60 и слѣд.

отзывами адвокатовъ парижскаго парламента, къ которымъ обратился Мишели; парижскіе правовѣды, ссылаясь на авторитетъ Сальгадо, ванъ-Эспена и Бодена, говорили, что право подданнаго искать защиты у государя есть право естественное и божеское, но въ женевскомъ государствѣ, форма правленія котораго чисто демократическая (purement Démocratique), эта верховная власть государя находится въ рукахъ народа и здѣсь одинъ только народъ можетъ считаться истиннымъ государемъ (le Peuple, seul véritable souverain). Если бы народъ, продолжаютъ они, не могъ кассировать постановленія магистрата, то верховная власть перешла бы къ магистрату, конституція была бы ниспровергнута и чисто демократическая республика превралась бы въ аристократію. Второй женевскій синдикъ, Жанъ-Робертъ Шуэ, самъ заявилъ передъ всеобщимъ собраніемъ въ 1707 г., что вопросъ о томъ, дѣйствительно ли верховная власть принадлежитъ этому собранію, даже не можетъ подвергаться обсужденію, такъ какъ одно уже сомнѣніе въ этомъ было бы преступнымъ *).

Процессъ Мишели, какъ мы видимъ, вывелъ заинтересованныя стороны далеко за предѣлы вопроса о компетентности; онъ послужилъ новымъ толчкомъ къ обсужденію важнаго вопроса о верховной власти и вскорѣ сталъ центральнымъ пунктомъ споровъ. Въ цитированной нами Supplication, представляющей собою одну изъ прекраснѣйшихъ политическихъ записокъ, Мишели преслѣдуетъ своихъ противниковъ до самыхъ послѣднихъ закоулковъ ихъ теорій. Онъ не признаетъ, что религія запрещаетъ разоблачать ошибки магистратовъ, и въ видѣ доказательства ссылается на многія мѣста священнаго писанія **). Онъ доказываетъ, что право обращенія къ народу (Apel au Peuple) въ случаѣ тираніи, хотя и не выражается открыто, но молча признается, такъ какъ его, съ одной стороны, нужно считать естественнымъ правомъ, а съ другой, оно вытекаетъ изъ права народа рѣшать уголовныя дѣла ***). Онъ не признаетъ за малымъ совѣтомъ права толкованія законовъ: это право, по его мнѣнію, тоже принадлежитъ всеобщему собранію, потому что—какую пользу принесло бы народу право установленія законовъ, если бы малый совѣтъ могъ ихъ толковать и объявлять «бѣлымъ» то, что всеобщее собраніе назвало «чернымъ» **).

Подобнымъ же образомъ, постановленіе, по которому всеобщему собранію предлагается лишь то, что пожелаютъ предложить ему совѣтъ двадцати

*) Consultations de Messieurs les Avocats au Parlament de Paris sur les Sentences rendues tant au grand qu'au petit conseil de Genève contre le Sr. Micheli du Chrest; et sur les Moyens de Recours au Conseil Général contre ces Sentencs. M.DCC.XXXVI. стр. 25 и слѣд.

**) Supplication, стр. 82 и слѣд.

***) Ibid., стр. 68.

****) Ibid., стр. 75.

пяти и совѣтъ двухъ сотъ, онъ называетъ нарушеніемъ хартій вольностей. Мишели утверждаетъ, что каждый гражданинъ имѣетъ право дѣлать предложенія первому синдику, который передаетъ ихъ на обсужденіе совѣтовъ двадцати пяти и двухъ сотъ, а затѣмъ, эти предложенія должны быть переданы всеобщему собранію, хотя бы совѣты и высказались противъ нихъ. Онъ опредѣляетъ это право иниціативы, какъ «le droit de contraindre le premier Syndic de mettre en avant dans les divers Conseils sa poposition ou requisition» *).

Мишели дю Крэстъ изложилъ свои политическіе взгляды въ сочиненіи: «Maximes d'un Républicain sur le Gouvernement Civil», рукопись котораго сохранилась въ цюрихскомъ кантональномъ архивѣ и помѣчена 1746 годомъ. Впрочемъ, разработаны эти взгляды, вѣроятно, раньше, потому что авторъ въ своей запискѣ говоритъ еще о началѣ тридцатыхъ годовъ, что такъ какъ онъ не могъ разсчитывать ни на чью помощь, то онъ самъ занялся изученіемъ греческихъ и латинскихъ писателей и библіи, чтобы отыскать истинныя начала гражданскаго правленія. Происхожденіе общества Мишели объясняетъ тѣмъ, что въ естественномъ состояніи люди должны были терпѣть много бѣдствій и старались устранить ихъ; они поняли, что упорядоченныя сношенія будутъ выгодны для нихъ и поэтому собрались въ значительномъ числѣ для совмѣстной и мирной жизни. Государственный строй можетъ быть монархическимъ и демократическимъ; въ монархическомъ государствѣ тоже возможна свобода, если государь и его совѣтники просвѣщенны и справедливы. Но господство немногихъ легко становится пагубнымъ. Еще древнимъ писателямъ олигархія была всегда ненавистна и напрасно она старается украсить себя именемъ аристократіи, чтобы увѣрить людей, будто при ней управляютъ лучшіе. Правда, у животныхъ мы наблюдаемъ, что порода передается по наслѣдству; поэтому можно думать, что и у людей, — по крайней мѣрѣ, въ общемъ,—дѣти способныхъ и добродѣтельныхъ родителей заслуживаютъ предпочтенія. Мишели находитъ естественнымъ существованіе въ республикѣ знатныхъ родовъ, которые должны поддерживать въ правительствѣ извѣстное нравственное равновѣсіе. Его республика есть «démocratie de distinction», государство, въ которомъ способности, заслуги и состояніе каждаго гражданина имѣютъ надлежащее значеніе (à la qualité, au mérite et aux biens de chacun). Но Мишели хочетъ, чтобы кругъ знати не былъ замкнутымъ, чтобы доступъ въ него легко могли получить и незнатные люди. Затѣмъ, эта аристократія ни въ коемъ случаѣ не должна умалять права гражданъ. Необходимо, чтобы члены правительственныхъ учрежденій избирались ежегодно, чтобы дѣятельность ихъ находилась подъ контролемъ и рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ принадлежало непосредственно самимъ гражданамъ. Изрѣченіе

---

*) Ibid, стр. 69 и слѣд.

Соломона: «благо тамъ, гдѣ много совѣтовъ», совершенно вѣрно, «потому что два глаза видятъ больше, чѣмъ одинъ, четыре—больше, чѣмъ два, и т. д.». Упрекъ, сдѣланный Анахарсисомъ Солону, что онъ совѣщается съ мудрыми, а рѣшеніе предоставляетъ глупцамъ, не выдерживаетъ критики. «Чѣмъ многочисленнѣе народныя собранія, чѣмъ больше дѣлъ передается на ихъ рѣшеніе, тѣмъ прочнѣе и просвѣщеннѣе республика». Есть три рода тираніи: тиранія одного человѣка, тиранія немногихъ лицъ и тиранія массы. Незначительнѣе всѣхъ эта послѣдняя, потому что масса не обладаетъ достаточной хитростью для того, чтобы она могла сдѣлать много зла. Лишь въ свободномъ, демократическомъ государствѣ возможно то братство, которое священныя книги христіанскаго ученія вмѣняютъ въ обязанность людямъ» *).

Въ 1738 г. въ Женевѣ, при посредничествѣ Франціи, Цюриха и Берна, была введена конституція, давшая всеобщему собранію законодательную власть въ томъ смыслѣ, что ему предоставлено было право «утверждать или отвергать проекты новыхъ законовъ или измѣненій въ уже существующихъ законахъ и ни одинъ законъ не можетъ имѣть силы, раньше чѣмъ его утвердитъ всеобщее собраніе». Всеобщему собранію предоставлялся выборъ высшихъ членовъ магистрата, утвержденіе бюджета; оно могло заключать договоры, принимать рѣшенія относительно войны и мира, утверждать или отвергать договоры относительно обмѣна, покупки или продажи государственныхъ имуществъ. «Всѣ вопросы», говорится въ конституціи: «которые предлагаются всеобщимъ собраніямъ, должны быть предварительно представлены синдиками— и никѣмъ инымъ — малому и большому совѣтамъ». «Ни одинъ вопросъ не можетъ быть предложенъ совѣту двухъ сотъ, раньше чѣмъ его обсудитъ и одобритъ совѣтъ двадцати пяти, и ни одинъ вопросъ не можетъ быть предложенъ всеобщему собранію, раньше чѣмъ его обсудитъ и одобритъ совѣтъ двухъ сотъ». «Старые граждане (Citoyens) и новые (Bourgeois) **) имѣютъ право дѣлать предложенія, какія они сочтутъ полезными для государства; предложенія эти представляются ими господамъ синдикамъ или генеральному прокурору ***)».

Когда впослѣдствіи въ Женевѣ были сожжены «Общественный Договоръ» и «Эмиль», это снова подняло вопросъ о правахъ всеобщаго собранія ****). Сторонники Руссо сдѣлали синдикамъ свои представленія—représen-

---

*) Maximes, въ особенности 6, 21, 25, 43, 44, 45, 56, 57, 84, 92.

**) О значеніи, въ какомъ употреблялись тогда въ Женевѣ слова: Citoyens и Bourgeois, см. ниже. *Перев.*

***) Ст. 3, 5, 6, 7 въ Réglement de l'illustre Meditation pour la Pacification des Troubles de la République de Geneve 1738. MDCCCLXV и Der Republik Genf Hauptgrundgesetz über die Regierungsverfassung von 1738, französisch und deutsch, mit Anmerkungen. 1782.

****) Ср. Rouseau, Lettres de la Montagne, Lettre VII.

tations, — въ которыхъ жаловались на то, что отъ автора, вопреки существующимъ постановленіямъ, не было взято предварительно никакихъ объясненій. Имъ отвѣтили, что жалоба ихъ не основательна, но они не удовлетворились такимъ отвѣтомъ и стали требовать, чтобы этотъ вопросъ былъ переданъ на рѣшеніе всеобщаго собранія. «Одинъ лишь законодатель», говорили они въ своемъ новомъ представленіи, «имѣетъ право толковать законы, и вмѣшательство законодателя необходимо всякій разъ, когда нужно разъясненіе закона». Тутъ возникаетъ горячій и продолжительный споръ между репрезентантами и негативами, какъ назывались враждебныя партіи. Обѣ партіи различно толкуютъ статьи посредническаго акта (медитаціи): негативы, защищая droit négatif, право совѣта отвергать представленія, говорятъ, что толкованіе народной партіи послужитъ источникомъ безпорядка, даже гибели государства, и поэтому называютъ его опаснымъ новшествомъ; репрезентанты же, напротивъ, видятъ новшество въ притязаніи совѣтовъ фактически уничтожать существующіе законы посредствомъ произвольныхъ толкованій, между тѣмъ какъ право отмѣнять законы до сихъ поръ принадлежало только всеобщему собранію. На торжественное заявленіе совѣтовъ, что присяга, даваемая магистратами, и ихъ совѣсть служатъ достаточными гарантіями правильнаго толкованія законовъ, народная партія отвѣтила ссылкой на примѣръ шведскаго сената. Шведскій сенатъ говоритъ въ одномъ изъ своихъ протоколовъ 1755 г.: «изъ этого видно, что его величество считаетъ своимъ правомъ изслѣдовать, соотвѣтствуютъ ли взгляды и соображенія сената присягѣ и совѣсти короля,—и утверждать или отвергать ихъ послѣ этого изслѣдованія. Если бы такое право дѣйствительно принадлежало его величеству, то это означало бы, что высшій законъ шведскаго королевства есть совѣсть его величества.... у насъ же установлено, что королевство управляется не совѣстью короля, а законами» *).

Не болѣе убѣдительнымъ былъ, очевидно, и тотъ доводъ, что совѣты, если они отвергнутъ какую нибудь справедливую жалобу, могутъ впослѣдствіи снова разсмотрѣть ее и исправить свою ошибку, а такъ какъ малый совѣтъ состоитъ лишь изъ двадцати пяти членовъ, то столь незначительное число людей никогда не рѣшится противодѣйствовать общему желанію **). Такъ же не убѣдительно было и заявленіе, что совѣты — стражи закона и потому не могутъ быть его нарушителями, а злоупотребленія возможны и во всеобщемъ собраніи. Демократы возражали, что въ такомъ случаѣ всѣ

---

*) Reprèsentations des Cytoyens et Bourgeois de Genève au Premier Sindic de cette République avec les Réponses du Conseil à ces Représentations. MDCCLXIII. Въ особенности стр. 91 и слѣд., 224 и слѣд.

**) Lettres populaires ou l'on examine la Réponse aux Lettre écrites de la Campagne, стр. 317 и 318.

представленія безцѣльны, совѣтъ станетъ судьей въ собственномъ дѣлѣ и изъ слуги закона превратится въ законодателя, тогда какъ законодателемъ можетъ быть только вся совокупность гражданъ *).

Конецъ этой распрѣ должны были положить новыя посредничества, но они имѣли успѣхъ лишь въ 1768 г. послѣ того, какъ Франція долго и часто насильственно вмѣшивалась въ женевскія дѣла, принимая сторону негативовъ, а всеобщее собраніе неоднократно отвергало постановленія совѣтовъ, направленныя противъ свободолюбивыхъ стремленій.

Этимъ, однако, борьба за народное законодательство не кончилась. Всѣ требованія, о которыхъ мы говорили, распространялись только на citoyens или прирожденныхъ гражданъ и bourgeois или принятыхъ въ гражданство лишь послѣ рожденія. Но кромѣ нихъ, какъ мы уже указывали, были еще «урожденные (natifs) и простые обыватели: первые—родившіеся въ Женевѣ дѣти иноземцевъ, водворившихся здѣсь; вторые же—сами иноземцы, переселившіеся сюда. За ними слѣдовалъ третій классъ: подданные (sujets) или поселяне. «Женевское гражданство (bourgeoisie), говоритъ Руссо, совершенно соотвѣтствуетъ венеціанскому патриціату; наши урожденные и простые обыватели—читадинамъ и народу венеціанскому; наши поселяне—подданнымъ de Terreferme» **). Эти классы—и прежде всего урожденные—постепенно добились равноправности съ citoyens и bourgeois. Они не удовлетворились постановленіями 1768 г., произвели возстаніе и были усмирены, такъ какъ противъ нихъ выступили и репрезентанты, уже добившіеся исполненія своихъ требованій. Лишь въ 1781 г. всеобщее собраніе признало равноправность урожденныхъ, когда негативы снова возстали и репрезентанты могли одержать побѣду только при помощи урожденныхъ. Затѣмъ, новыя вмѣшательства иностранныхъ государствъ, въ особенности же Франціи, вызвали продолжительныя и кровавыя смуты, возвратившія, наконецъ, власть негативамъ. Право гражданства, данное раньше урожденнымъ и простымъ обывателямъ, было снова отнято, права всеобщаго собранія уменьшены и даже право петицій было уничтожено.

---

*) Léttres écrites de la Campagne, стр. 70, 76 и 92.
**) Contrat social, IV, 3.

V.

Заговоръ Генци въ Бернѣ.

Самуэль Генци (Henzi), человѣкъ небольшого роста, но стройный и съ умнымъ выраженіемъ лица, былъ сынъ бѣднаго бернскаго священника. Онъ началъ свою карьеру писцомъ въ соляномъ управленіи, но ненасытная жажда дѣятельности не позволила ему удовлетвориться этой скромной ролью; впослѣдствіи пребываніе въ Моденѣ, гдѣ онъ былъ начальникомъ военнаго отряда, развило въ немъ таланты свѣтскаго человѣка. Особенно основательно онъ зналъ языки, какъ новые, такъ и древніе; онъ написалъ драматическое произведеніе «Grisler (Гесслеръ) ou l'ambition punie» въ стилѣ французскихъ комедій, которое, какъ говорятъ, производило впечатлѣніе на современниковъ *); чтобы обмануть полицію, онъ велъ свою переписку на французскомъ и латинскомъ языкахъ, а въ исключительныхъ случаяхъ даже на греческомъ. «Г. Генци, пишетъ одинъ изъ его современниковъ, былъ человѣкъ образованный, глубоко ученый, хорошій ораторъ и основательно зналъ законы не только Греціи и Рима, но и своего отечества» **). Изгнанный въ 1744 г. изъ Берна, вмѣстѣ со многими другими гражданами, за подачу петиціи объ устраненіи различныхъ злоупотребленій, онъ могъ вернуться только черезъ четыре года; говорятъ, — вѣроятно, безъ всякаго основанія, лишь затѣмъ, чтобы объяснить его дѣятельность личными мотивами, — будто онъ хотѣлъ получить мѣсто библіотекаря, но ему, несмотря на его ученость, предпочли сына одного патриція; это, говорятъ, поставило его въ очень затруднительное положеніе въ матеріальномъ отношеніи ***), — что тоже неправдоподобно. Какъ бы то ни было, въ 1774 г. недовольство Генци господствомъ знати приводитъ его къ заговору, въ кото-

*) Rochholz, Tell und Geszler, стр. 232 слѣд.
**) Dr. Rudolf Wolf, Biographieen zur Kulturgeschichte der Schweiz, т. I, стр. 237.
***) I. I. Bähler, Samuel Henzi's Leben und Schiften, стр. 89 и слѣд.

ромъ приняли участіе многіе изъ бернскихъ гражданъ. Въ сношеніяхъ съ ними состоялъ уже извѣстный намъ благородный женевскій мыслитель, Мишели дю Крэстъ, котораго бернское правительство держало въ госпиталѣ, а затѣмъ, когда обнаружилось его участіе въ заговорѣ, перевело въ болѣе надежную тюрьму, въ Аарбургъ, пригрозивъ ему смертной казнью въ случаѣ повторенія подобнаго проступка *). Многіе изъ заговорщиковъ, измѣннически преданные врагамъ, умерли на эшафотѣ: среди нихъ былъ и самъ Генци. Говорятъ, что когда палачъ нанесъ сперва неловкій ударъ, Генци воскликнулъ: «все испорчено въ этой республикѣ,—даже палачъ!»

Пристрастіе многихъ историковъ не позволило имъ оцѣнить въ надлежащей степени заслуги этого человѣка и придало его планамъ одностороннее освѣщеніе. Одинъ уже упрекъ въ личной озлобленности кажется мнѣ слишкомъ мелочнымъ. Неужели благородный духъ Генци не могъ стать выше личной обиды и невѣжественной среды? Равнымъ образомъ и то обстоятельство, что Генци защищалъ свое дѣло консервативно, опираясь на старинныя грамоты, по моему мнѣнію, отнюдь не заслуживаетъ порицанія, высказываемаго Генци радикальными писателями. Они забываютъ, что Генци не принадлежалъ къ эпохѣ французской революціи и что, если судить безпристрастно, историческій методъ его, также какъ и Мишели, есть именно методъ государственныхъ людей, не говоря уже о томъ, что прежнюю организацію бернскаго населенія онъ изображалъ, какъ организацію народной свободы, которая лишь впослѣдствіи была утрачена.

Въ своей «Запискѣ о состояніи города и республики Берна въ 1749 г.»**) Генци выступилъ противъ привилегированныхъ, превратившихъ старинныя общины равноправныхъ гражданъ въ аристократіи; ссылаясь на давнія грамоты, онъ доказываетъ что верховная власть здѣсь сперва принадлежала всѣмъ гражданамъ, послѣ того какъ Фридрихъ II въ 1218 г. «золотой грамотой», — хартіей, которая, говорятъ, помѣщалась въ золотомъ ящикѣ, — объявилъ бернскихъ гражданъ свободными на вѣчныя времена, а впослѣдствіи изъялъ ихъ даже изъ власти имперскихъ фохтовъ. Печать города имѣла надпись: «Civitas et Communitas Bernensis». «Слѣдовательно, бернскіе граждане были въ тѣ времена свободны отъ рожденія; каждый могъ путемъ добродѣтели и благочестія достигнуть самыхъ высшихъ почестій; такія средства возвышенія, какъ знатныя имена, низменная продажность и взятки, были неизвѣстны». Объ этихъ порядкахъ, говоритъ записка, напоминаетъ еще

---

*) Vertrauliche Briefe und Nachrichten въ Helvetia Baltasar'a, т. IV, стр. 259 и слѣд.

**) Denkschrift über den politischen Zustand der Stadtund Republik Bern im Jahr 1749; перепечатано въ Helvetia Балтазара, т. I, стр. 401 и слѣд.

тотъ фактъ, что магистраты должны ежегодно присягать на вѣрность народу, народъ же имъ не присягаетъ. Затѣмъ, исторія многихъ знатныхъ родовъ показываетъ, что родоначальники ихъ прибыли въ Бернъ, какъ простые люди, крестьяне, «бывшіе крѣпостными дворянства въ Швейцаріи или Союзахъ (Граубюнденѣ)», или ремесленники, бѣжавшіе сюда въ XVII вѣкѣ вслѣдствіе чумы и потому прозванные «чумными гражданами» (Pestilenz-Bürger). Если въ свѣдѣніяхъ «Записки», какъ утверждаютъ противники*), и встрѣчаются неправильности, все таки несомнѣнно, что раньше пріобрѣтеніе права гражданства въ Бернѣ не представляло почти никакихъ затрудненій**) и что когда, наконецъ, кругъ правящихъ родовъ до крайности съузился, къ нему уже не принадлежали люди, носившіе славныя нѣкогда имена, между тѣмъ какъ среди узурпаторовъ власти мы встрѣчаемъ роды, получившіе право гражданства лишь впослѣдствіи. Такъ Генци, освѣщая историческія права знатныхъ родовъ, ѣдко замѣчаетъ: «что сказалъ бы доблестный Валло фонъ Грэйерсъ, если бы онъ увидѣлъ, какъ его потомки въ Гутладенѣ отвѣшиваютъ низкіе поклоны потомкамъ сапожника Ганса Фришинга, мясника Адама Вилладинга, кожевника Петра Штюрлера, колбасника Ули Зиннера, красильщика Симеона Вюрстенбергера, маляра Стефана Мюлинена,—между тѣмъ какъ эта знать проѣзжаетъ въ экипажахъ и даже къ шляпѣ не притронется?» Упрекать Генци въ томъ, будто онъ этими словами выражаетъ свое презрѣніе къ ремесленникамъ, очень странно: онъ, вѣдь, только хочетъ показать, что тѣ, которые выдаютъ себя за прирожденныхъ владыкъ Берна, — простые выскочки. Дальше онъ жалуется на то, что со времени завоеванія Ваадта искусства, торговля и ремесла пали, и всѣ бросились въ погоню за должностями. Читатель видитъ, что начало неравенства Генци относитъ къ тому времени, которое и мы раньше отмѣтили, какъ начало паденія бернскихъ народныхъ голосованій. Теперь потомки простыхъ ремесленниковъ стали вести свои родословныя отъ кардиналовъ и испанскихъ грандовъ, а одинъ изъ нихъ, членъ совѣта Робертъ Сципіонъ Лентулъ—даже отъ римскаго Лентула, тогда какъ въ дѣйствительности «онъ происходитъ отъ костоправа Линзера, пришедшаго въ Бернъ въ прошломъ столѣтіи»***). Они велятъ ваадтландцамъ величать

*) Bemerkungen und Berichtigungen zu Henzi's und seiner Mitverechworenen Denkschrift von einem Patrizier in Bern, im Jahr 1799 въ Helvetia Балтазара, т. 1., стр. 444 и слѣд.

**) Hilty, Berner Staatsgedanken, стр. 7.

***) Слово Линзеръ есть буквальный, но произвольный переводъ латинскаго имени Лентулъ, которое въ дѣйствительности происходитъ отъ другого корня: Генци производитъ его отъ lens, нѣм. Linse, чечевица и Linser у него значитъ «чечевичникъ». Слово: костоправъ мы для удобства поставили вмѣсто Bruchschneider «грыжерѣзъ», употребленнаго Генци. Когда хирургіи, какъ науки, еще не существовало

себя, какъ членовъ совѣта: превосходительствами, Monseigneurs, Grandeurs, Membres du Conseil Souverain и даже Nos Souverains Princes, что значитъ глубокоуважаемые, милостивые, высокочтимые господа и этими титулами стараются «изгладить слѣды державной общины Бернъ».

Записка Генци изображаетъ всѣ отвратительные пороки государства, причемъ онъ упоминаетъ и о «торговлѣ кровью», какъ называли настоящую торговлю наемниками, и о недостойной зависимости духовенства отъ правительства, видѣвшаго въ религіи лишь орудіе своего господства. Наконецъ, онъ требуетъ, чтобы магистраты избирались народомъ и могли вырабатывать лишь законопроекты, право утвержденія или отверженія которыхъ должно принадлежать *собранію всего народа*. Онъ указываетъ также длинный рядъ реформъ, которыя должны были сломить господство патриціевъ, и между прочимъ требуетъ, чтобы государственная казна «каждый годъ открывалась и результаты учета объявлялись» во всеобщее свѣдѣніе.

Лишь поверхностные люди могутъ упрекать Генци въ томъ, будто онъ требовалъ, чтобы государственная власть принадлежала впредь «городу», а не «землѣ» («Stand») Бернъ. Слово «Земля» — «Stand» — означало въ устахъ Генци, какъ и въ дѣйствительности того времени, не совокупность Берна со всѣми городами и селами Бернской территоріи, а произвольное владычество привилегированныхъ, совѣтовъ, которые подъ названіемъ «der hohe Stand» разумѣли только себя, сами рѣшали вопросы относительно договоровъ, войны и мира, устанавливали налоги и пошлины, въ чемъ ихъ упрекала «Записка», или, какъ мы теперь формулировали бы это обвиненіе, самовластно дѣлали то, что раньше могли дѣлать лишь всѣ горожане и лишь *совмѣстно* со всей землей. Пусть также названіе: Respublica Bernensis, которымъ знать замѣнила прежнее названіе: Civitas et Communitas Benensis, звучитъ болѣе пышно: въ дѣйствительности этой замѣной хотѣли лишь изгладить послѣдніе слѣды старинной свободы, а пышность республики пускалась въ ходъ только для отвода глазъ.

Въ связи съ этимъ и столь же несправедливо обвиняли Генци въ томъ, будто онъ въ своей борьбѣ за освобожденіе игнорировалъ крестьянское населеніе. Хотя онъ и не предлагалъ государственно-правовой организаціи сельскаго населенія, — можетъ быть изъ опасенія вызвать тѣнь Лейенбергера, — все таки въ той же самой «Запискѣ» есть много очень знаменатель-

---

многія операціи производились различными самоучками. Среди нихъ особенной славы достигли «грыжерѣзы», которые вправляли грыжи и въ случаѣ ущемленій, производили для того времени очень трудныя и сложныя операціи. Хотя многіе изъ этихъ искуссниковъ достигли замѣчательной техники, но какъ всѣ тайные цѣлители, они въ общемъ не пользовались ни любовью, ни уваженіемъ. У насъ такихъ спеціалистовъ не было, а поэтому и въ переводѣ намъ приходится довольствоваться словомъ «костоправъ». *Перев.*

ныхъ мѣстъ относительно крестьянъ. Генци упрекаетъ правящіе роды въ томъ, что они для упроченія своей власти поселяютъ раздоры между горожанами и крестьянами, между нѣмецкой и вэльшской *) частями страны, что они нанимаютъ все больше и больше ландскнехтовъ съ цѣлью обезоружить горожанъ и крестьянъ и соединяются съ узурпаторами другихъ кантоновъ, гдѣ они также стараются утвердить деспотическій образъ правленія, «содѣйствуя порабощенію свободныхъ народовъ и городовъ Швейцаріи». Такъ не могъ говорить человѣкъ, высокомѣрно относившійся къ народу и игнорировавшій его. Генци даже восклицаетъ, полагая, что онъ нашелъ самое лучшее средство освобожденія: «намъ надо лишь то яблоко раздора, которое они бросили горожанамъ и крестьянамъ, превратить въ источникъ единенія,— тогда ихъ государственное искусство сейчасъ же исчезнетъ и снова уступитъ мѣсто благородной свободѣ!» Но онъ отнюдь не ограничивается такими словами. Онъ требуетъ уничтоженія крѣпостной зависимости; ссылаясь на уступку, сдѣланную во время крестьянской войны, онъ требуетъ для крестьянъ свободы продажи соли; затѣмъ, онъ желаетъ, чтобы было прекращено сооруженіе дорогихъ дорогъ, потому что оно влечетъ за собой новые налоги и натуральныя повинности; онъ требуетъ отмѣны закона о ростовщичествѣ, опредѣлявшаго минимальный ростъ въ пять процентовъ, возвращенія общинамъ отнятыхъ у нихъ лѣсовъ и говоритъ, что этотъ захватъ имущества, несущаго налоги, какъ выражались патриціи, имѣлъ цѣлью обезсилить крестьянина, оставить ему лишь палку да холщевый кафтанъ, чтобы превратить его въ покорнаго подданнаго. Послѣ этихъ требованій значительныхъ реформъ въ пользу крестьянскаго населенія, трудно понять, какимъ образомъ можно говорить, будто движеніе Генци было чисто мѣщанскимъ и игнорировало участь крестьянъ. Конечно, враги его съ большой ловкостью придавали ему такой оттѣнокъ. Выраженія «Записки»: «нужно жить въ согласіи съ сельскимъ населеніемъ», «нужно управлять справедливо» значатъ больше, чѣмъ теперь можно было бы усмотрѣть въ нихъ, потому что для согласія города съ землей необходимо было установить соглашеніе между ними по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ. Наконецъ, «Записка» говоритъ, что сельское населеніе должно снова начать свои военныя упражненія, что нужно возвратить всѣ захваченныя старинныя права и вольности, причемъ, очевидно, имѣются въ виду и права сельскихъ общинъ, возстановить всѣ старинныя установленія (Konstitutitionen), насколько они примѣнимы къ настоящему времени. Такимъ образомъ, мы должны признать, что Генци хотѣлъ видѣть народъ не только экономически независимымъ, но и вооруженнымъ и искуснымъ въ обращеніи съ оружіемъ, — а такой народъ скоро возвратилъ бы себѣ свои

---

*) Французская часть Бернскаго кантона. *Перев.*

старинныя права, возстановленія которыхъ, впрочемъ, требуетъ отчетливо и послѣднее изъ цитированныхъ нами мѣстъ. Если же «Записка», которая вообще рѣдко вдается въ теоріи, называетъ крестьянъ «подданными», то это слово не можетъ смущать насъ: такъ называли себя и сами крестьяне во время крестьянской войны.

Генци мечталъ о старомъ Бернѣ съ его вольными гражданами. Въ настоящемъ онъ видѣлъ лишь порабощеніе, а свободу нашелъ въ прошломъ. Поэтому-то онъ и говоритъ съ такимъ увлеченіемъ о выдающихся родахъ періода гражданской и военной славы Берна; поэтому онъ такъ ненавидитъ насильниковъ-выскочекъ, ссылается на старинныя хартіи свободы, восхваляетъ Communitas и выступаетъ противъ «Земли» («Stand»). Но если онъ съ увлеченіемъ вспоминалъ о Бернѣ блестящаго періода, то какимъ же образомъ онъ могъ бы не желать возвращенія сельскому населенію тѣхъ правъ, которыми оно тогда пользовалось? Сверхъ того, можно еще спросить: что́ было бы менѣе рискованнымъ, требовать ли признанія политическихъ правъ, или проповѣдью измѣненій въ области правъ имущественныхъ предпринимать настоящую борьбу интересовъ? Какъ горожанинъ, Генци, можетъ быть, и думалъ о руководящей роли города, которая, впрочемъ, во всѣ времена принадлежала городамъ,—но рѣчь его дышетъ такой любовью къ сельскому населенію, предложенія его требуютъ столь значительной эманципаціи крестьянъ, что, если бы это движеніе увѣнчалось успѣхомъ, сельскія общины ни въ коемъ случаѣ не могли бы остаться безправными. Если бы Гэнци хотѣлъ безправности крестьянъ, то врядъ ли онъ сталъ бы говорить, что «угнетенный креетьянинъ во всѣхъ земляхъ готовъ силою оружія устранить тѣ бѣдствія, въ которыя ввергли его горожане». Въ такомъ случаѣ, и намъ не пришлось бы читать о томъ, что одинъ изъ заговорщиковъ, Кюпферъ, возбуждалъ деревни, что имѣлось въ виду упразднить фохтовъ, открыть доступъ ко всѣмъ высшимъ должностямъ всѣмъ жителямъ города и кантона и, наконецъ, что городской лейтенантъ Фуетеръ, также участвовавшій въ заговорѣ, пытался ввести въ городъ черезъ городскія ворота 7—8,000 крестьянъ *).

Лессингъ былъ такъ тронутъ судьбою Генци, что задумалъ прославить его въ трагедіи; въ одномъ изъ отрывковъ этой трагедіи герой Лессинга говоритъ:

Изъ деревень и селъ идетъ
Къ намъ въ городъ толпами народъ—
И Фуетеръ крестьянъ введетъ:
Онъ держитъ стражу у воротъ.

*) Vertrauliche Briefe und Nachrichten въ Helvetia Балтазара, т. IV, стр. 259 и 260.—Корреспонденція, напечатанная въ Берлинской Vossische Zeitung въ Іюлѣ 1749 г. и перепечатанная въ Züricher Post 1880 г. № 134 и 135.

Эти слова, во всякомъ случаѣ, гораздо вѣрнѣе изображаютъ отношеніе Генци къ крестьянамъ, чѣмъ цѣлый рядъ историческихъ сочиненій *).

Если мы и не можемъ сказать съ полной увѣренностью, что Генци хотѣлъ доставить крестьянамъ право участія въ законодательствѣ именно въ прежнихъ размѣрахъ, то мы имѣемъ достаточно основаній предполагать это. Во всякомъ случаѣ политическія права крестьянъ явились бы неизбѣжнымъ слѣдствіемъ исполненія его требованій, какъ правильный выводъ неизбѣжно вытекаетъ изъ посылокъ.

---

*) Письма изъ второй части сочиненій. 22 письмо.—Ср. Eduard Sack, Zur Geschichte der Henzi'schen Verschwörung in Bern въ Züricher Post 1880 г. № 134 и слѣд. и мою статью: «Die Verschwörung Henzi's, ein Nachklang zum Lessing-Jubiläum» въ календарѣ «Frei durch die Welt» 1881 г. изданіе Рейнольда Рюегга.

VI.

Возстанія во Фрейбургѣ.

Еще въ то время, когда Генци задумывалъ свой государственный переворотъ, во Фрейбургѣ готовилось возстаніе, вызванное тѣмъ обстоятельствомъ, что правительство, желая крѣпче держать въ своихъ рукахъ горожанъ и поселянъ, у которыхъ были отняты политическія права, хотѣло ввести постоянный гарнизонъ и, сверхъ того, старалось присвоить себѣ монополію винной торговли. Тогда возстаніе было предупреждено уступками, но нѣсколько позже, въ 1781 г., значительная часть населенія снова поднялась противъ «замаскированныхъ разночинцевъ» («secrets roturiers») или «разночинцевъ-узурпаторовъ» («usurpateurs roturiers» *): такъ въ насмѣшку называли здѣсь аристократовъ, представлявшихъ собою такихъ же выскочекъ **), какъ и осмѣянные Генци, бернскіе аристократы. Главою возстанія былъ кастелянъ Петръ Шено, приговоренный правительствомъ къ лишенію гражданской чести за то, что онъ рубилъ дрова въ Грейерцскомъ фохтствѣ, въ ля-туръ-дэтрэмскомъ лѣсу, на который община предъявляла свои права. Шено обратился къ народу, напомнилъ ему его прежнюю борьбу за свободу и пріобрѣлъ много сторонниковъ. Дѣло дошло до стычки, но она печально кончилась для Шено и всей его партіи. Самъ Шено былъ убитъ во время бѣгства однимъ подкупленнымъ ***) предателемъ, послѣ того какъ онъ уже видѣлъ гибель своего дѣла.

Документы и полемическія сочиненія 1781 г. выясняютъ намъ внутреннюю исторію этого возстанія, которая для насъ интереснѣе внѣшней. Какъ правовое развитіе церингенскаго Фрейбурга во многомъ напоминаетъ правовое развитіе также церингенскаго Берна, такъ и центромъ тяжести агитаціи служатъ здѣсь ссылки на подобныя же старинныя грамоты. Появившееся въ

---

*) Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse, приложеніе къ Tocsin Fribourgeois, стр. 105 и 111.

**) Le Tocsin Fribourgeois., стр. 166.

***) Ibid., стр. 42.

печати письмо одного горожанина, составленное адвокатомъ Кастеллою (Castella) *), говоритъ, что раньше магистраты избирались не знатью, а всѣми гражданами; поэтому авторъ письма называетъ существующую аристократію «незаконной», говоритъ, что она нарушаетъ законы и присваиваетъ себѣ права гражданъ **). Послѣдніе герцоги австрійскіе, говоритъ другой авторъ, передали правленіе всему народу, и нѣкогда всѣ граждане избирали четырехъ «народныхъ трибуновъ» («Tribuns du Peuple») или «знаменосцевъ» (Bannerets или Pannerherrn) ***).

Граждане, подобно крестьянамъ во время крестьянской войны и Генци въ его запискѣ, просили въ петиціи, поданной на имя «ихъ превосходительствъ», выдачи имъ всѣхъ старинныхъ хартій, имѣющихъ для нихъ значеніе, прибавляя, что они безъ всякаго протеста и недовольства станутъ жить, какъ прописано въ этихъ хартіяхъ ****). Совѣтъ отвѣтилъ уклончиво, указалъ лишь нѣкоторые регламенты и ордонансы, лицемѣрно спрашивая, не имѣютъ ли граждане что нибудь возразить противъ этихъ законовъ? Недовольные граждане отвѣтили, что они требовали совершенно иныхъ документовъ, а не сборника простыхъ законовъ, которые и безъ того всѣмъ извѣстны; что основатель Фрайбурга далъ гражданамъ очень важныя права, которыя затѣмъ были еще расширены: грамоты этихъ правъ должны находиться въ архивахъ. Тогда совѣтъ, поставленный въ затруднительное положеніе, выражаетъ гражданамъ свое порицаніе, требуетъ, чтобы они держали себя «спокойно, какъ слѣдуетъ», и нагло увѣряетъ, будто «справедливое» раздѣленіе гражданъ на два слоя всегда существовало; чтобы придать своимъ словамъ нѣкоторую убѣдительность, онъ цитируетъ нѣсколько документовъ и, въ видѣ уступки, говоритъ, что простымъ гражданамъ будетъ облегченъ доступъ въ привилегированный кругъ. Протестующіе граждане снова возражаютъ, что цитированными документами они не могутъ удовлетвориться. Они утверждаютъ, что эти документы позднѣйшаго происхожденія, жалуются на то, что совѣтъ не позволяетъ снять копій, и указываютъ, въ какіе годы даны важныя и рѣшающія споръ грамоты, которыя должны существовать въ архивахъ. Эта настойчивость повергаетъ въ страхъ аристократію; поэтому она вводитъ въ городъ вооруженную силу подъ предлогомъ охраны спокойствія во время ярмарки въ день св. Мартина, но въ дѣйствительности для охраны своихъ архивовъ.

---

*) Ibid, стр. 8.

**) Lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg en Suisse, стр. 5. — Réponse à lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg par un membre forain de la même communauté, стр. 3.

***) Exposé justificatif pour le Peuple du Canton de Fribourg en Suisse: au sujet des Troubles arrivés en 1781.

****) Recueil des Représantations des quatre Bannièrets à L. L. E. E. de Fribourg.

Тѣмъ временемъ то, чего граждане добивались отъ совѣта, появляется изъ ихъ собственной среды. Является обзоръ фрейбургскихъ конституцій *), въ которомъ представлены доказательства, что права аристократіи не могутъ имѣть никакихъ историческихъ основаній. Неизвѣстный авторъ ехидно замѣчаетъ, что онъ охотно исправитъ свои невольныя ошибки, если будутъ обнародованы оригиналы, чего граждане ждутъ съ такимъ нетерпѣніемъ. Онъ доказываетъ, что еще Бэртольдъ Церингенскій передалъ управленіе Фрейбургомъ самимъ гражданамъ, оставивъ за собой лишь право три раза въ годъ присутствовать на ихъ собраніяхъ, чтобы производить судъ по законамъ и установленіямъ гражданъ. Advoyer, стоявшій во главѣ управленія, избирался гражданами. Бэртольдъ освободилъ ихъ отъ таможенныхъ пошлинъ и налоговъ, предоставилъ имъ право охоты и рыбной ловли. Впослѣдствіи право избранія advoyer и совѣтовъ было уступлено императору, но герцогъ Фридрихъ возвратилъ это право, указавъ, что привилегіи, «данныя его предкамъ» гражданами Фрейбурга, не имѣютъ никакого значенія. «Какое выраженіе»! восклицаетъ авторъ. «Дѣйствительно, права подданныхъ должны быть священны, если самъ государь собственными словами объявляетъ, что подданные, передавшіе ему эти права, не могутъ быть лишены ихъ». Затѣмъ, по разъясненію автора, когда городъ расширился, явилась необходимость дать совѣтамъ болѣе значительныя полномочія, но съ разумной осмотрительностью. «Въ государствѣ среднихъ размѣровъ самая лучшая форма правленія—аристократическая демократія». Мы видимъ, что партія движенія имѣла въ виду еще не чисто-демократическую, а скорѣе представительную форму правленія. Послѣ усиленія власти бывало ежегодно лишь одно собраніе гражданъ, въ день Іоанна Крестителя, но послы (Commis) или представители ихъ присутствовали на засѣданіяхъ сената, состоявшаго изъ трехъ различныхъ совѣтовъ. Эти представители назывались знаменосцами (Bannerets), потому что во время войны они несли четыре городскихъ знамени; каждый изъ нихъ былъ полицейскимъ надзирателемъ одной изъ четырехъ частей города. Какъ римскіе трибуны, они, по выраженію автора, налагали свое вэто на всѣ постановленія сената, нарушавшія ихъ права. Но, такъ какъ совѣты стремившіяся къ захвату власти, перестали приглашать знаменосцевъ на свои собранія и начали устраивать тайныя засѣданія, то граждане стали жаловаться въ 1449 г., что старинныя хартіи вольностей скрыты, вслѣдствіе чего герцогъ Альбертъ запретилъ тайныя засѣданія и велѣлъ снова приглашать знаменосцевъ въ собранія совѣтовъ. Въ это время граждане могли просматривать грамоты. «Какое различіе», снова замѣчаетъ авторъ обзора,

*) Abrégé historique de la Constitution de la Ville Fribourg en Suisse, accompagné de quelques notes, pour servir de Mémoire à la Communaute de cette Republique.

«между тѣмъ временемъ и нашими днями, когда гражданъ за такія же требованія третируютъ, какъ бунтовщиковъ, хотя они держатъ себя скромнѣе, чѣмъ прежде!» Авторъ указываетъ также на то, что граждане могли постановлять смертные приговоры.

Въ заключеніе, окончивъ историческій обзоръ, авторъ восклицаетъ: «И вы имѣете еще наглость утверждать, будто магистратъ аристократической республики получаетъ верховную власть только отъ одного Бога! Такъ онъ абсолютенъ, неограниченъ, деспотъ, тираннъ! Вы правите, какъ диктаторы, — отчего же не какъ инки? Если бы вы стали выдавать себя за братьевъ солнца, то вы, по крайности, разсмѣшили бы насъ. Принять титулъ государя побоялся бы даже римскій сенатъ, а вы присваиваете себѣ неограниченную власть государя! Король Англіи, не колеблясь заявляетъ, что онъ отвѣтственъ передъ своимъ народомъ въ пользованіи властью, полученной отъ него, — а вы утверждаете, будто вы и власти не получали, и неотвѣтственны... Въ наши дни и монархи освобождаютъ крѣпостныхъ, а вы хотите закабалить свободныхъ людей».

Причины гибели этого возстанія надо искать отчасти въ томъ же, отчего не удалась и крестьянская война. Часть горожанъ, которую аристократія съумѣла запугать призракомъ «крестьянскаго правленія», и такъ называемая Старая земля не присоединились къ Шено. Правда, вскорѣ послѣ его смерти они заволновались и возникло новое сильное движеніе, бывшее носителемъ важнаго принципа. Оно выставило требованіе *равноправности всѣхъ городскихъ и сельскихъ жителей*, ссылаясь на старинную хартію «Communauté», по которой жители различныхъ городовъ и селъ «были приняты въ число гражданъ Фрейбурга», — что напоминаетъ Communitas Генцы и показываетъ, какъ широко надо понимать это выраженіе *).

Однако, если еще противъ Шено двинулъ свое войско Бернъ, то теперь уже вообще союзныя правительства всѣми дипломатическими средствами стали поддерживать аристократію. Принятіе нѣкотораго числа новыхъ семействъ въ кругъ привилегированныхъ родовъ—таковъ былъ единственный, хотя отнюдь не желанный, успѣхъ народной партіи, за которой остается та слава, что она возвысилась до идеи равноправности всѣхъ городскихъ и сельскихъ гражданъ.

---

*) Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse, прил. къ Tocsin Fribourgeois, стр. 103 и слѣд.—Troisième Lettre à M. Etienne Gendre par un Représentant de Genève, прил. къ Tocsin Fribourgeois, стр. 134.—Cp. Lettre aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés ou l'Aristocratie Suisse dévoilée, стр. 11.

VII.

«Общественный Договоръ» Руссо.

Послѣдовательнѣе, чѣмъ кто либо иной, выступилъ противъ представительной системы Руссо въ своемъ «Общественномъ Договорѣ», появившемся въ 1762 г., между заговоромъ Генци и возстаніемъ Шено. Онъ выступилъ не противъ какой нибудь опредѣленной аристократіи, имѣвшей власть въ своихъ рукахъ и фигурировавшей въ качествѣ представительнаго правительства, а противъ *системы всякаго представительства вообще*.

Руссо говоритъ, что народная воля неотчуждаема и что депутатамъ народа не можетъ принадлежать законодательная власть.

«Такъ какъ верховная власть есть только примѣненіе всеобщей воли, то она не можетъ быть отчуждена; государь (souverain) есть существо собирательное и представителемъ его можетъ быть лишь онъ самъ». Затѣмъ Руссо прибавляетъ: «Конечно, государь можетъ сказать: въ данный моментъ я желаю того-же, чего желаетъ и такой-то, но онъ не можетъ сказать: чего такой-то будетъ желать завтра, того пожелаю и я,—потому что абсурдно думать, будто воля можетъ связывать себя на будущее время. Если народъ просто обѣщаетъ повиноваться, то этимъ самымъ онъ уничтожаетъ себя, теряетъ существенное свойство народа. Въ тотъ моментъ, когда появляется господинъ,—въ тотъ моментъ государя уже нѣтъ, и политическое тѣло разрушается». «Кто составляетъ законы, тотъ еще не имѣетъ законодательной власти и не можетъ имѣть ея, и народъ, если бы онъ даже хотѣлъ, не можетъ лишить себя этого неотчуждаемаго права». «Депутаты являются лишь коммиссарами народа,—они не могутъ постановлять никакихъ окончательныхъ рѣшеній. Всякій законъ, который не утвержденъ народомъ, не можетъ имѣть значенія: это не законъ. Англійскій народъ считаетъ себя свободнымъ: онъ обманывается; онъ свободенъ единственно во время выборовъ: лишь только выборы закончены, онъ становится рабомъ, — онъ ничто». «Идея представительства принадлежитъ новому времени; она ведетъ свое начало

отъ феодальнаго государства, отъ этой несправедливой и безсмысленной формы правленія». «Въ древнихъ республикахъ, даже въ монархіяхъ, народъ никогда не зналъ представителей,—не зналъ даже этого слова» *).

Однако ошибся бы тотъ, кто изъ рѣзкости, съ которой Руссо въ этихъ словахъ осуждаетъ представительную систему, вывелъ бы, что онъ защищалъ систему чистой демократіи съ правами народа. Руссо не сдѣлалъ заключительнаго вывода; напротивъ, ту государственную форму, къ которой онъ логически долженъ былъ придти, онъ считалъ невозможной. «У грековъ», пишетъ онъ, «народъ самъ велъ свои дѣла. Онъ всегда былъ на площади; онъ жилъ въ мягкомъ климатѣ, не былъ жаденъ къ деньгамъ; на него работали рабы, его же великимъ дѣломъ была свобода. Какъ можетъ сохранить эти права народъ, который не пользуется такими же преимуществами. Вашъ суровый климатъ создаетъ больше потребностей; шесть мѣсяцевъ въ году вы не можете пользоваться общественными площадями; рѣчей на вашихъ незвучныхъ языкахъ нельзя слушать подъ открытымъ небомъ; вамъ дороже ваши доходы, чѣмъ свобода, и рабства вы боитесь меньше, чѣмъ бѣдности. Какъ! Значитъ, свободу можно сохранить только посредствомъ рабства? Очень возможно. Крайности сходятся. Все, что не есть сама природа, имѣетъ свои недостатки, и въ гражданскомъ обществѣ ихъ больше, чѣмъ гдѣ бы то ни было. Бываютъ такія несчастныя положенія, когда человѣкъ можетъ сохранить свою свободу лишь насчетъ свободы другихъ людей и гражданинъ не вполнѣ свободенъ, если рабъ не вполнѣ рабъ. Таково было положеніе Спарты. Народы настоящаго времени! у васъ нѣтъ рабовъ, но вы сами рабы; свободу ихъ вы купили цѣной вашей собственной свободы. Вы можете гордиться этимъ преимуществомъ, сколько вамъ угодно, — я вижу въ немъ больше трусости, чѣмъ человѣчности. Разумѣется, я этимъ не хочу сказать, что рабство должно существовать или что оно извинительно, такъ какъ я доказалъ совершенно противоположное. Я лишь указываю причины, вслѣдствіе которыхъ народы нашего времени, воображающіе себя свободными, имѣютъ представителей, а древніе народы ихъ не имѣли. Какъ бы то ни было, лишь только народъ даетъ себѣ представителей, онъ уже не свободенъ,—его уже нѣтъ. Взвѣсивъ все это, я не понимаю, какимъ образомъ народъ, живущій при нашихъ условіяхъ, могъ бы пользоваться своими правами: развѣ ужъ государство (cité) у него будетъ очень маленькое» **).

Мы видимъ, что для пользованія верховной властью, Руссо считалъ необходимыми частыя собранія всѣхъ гражданъ, а это онъ находилъ воз-

---

*) Contrat social, II, 1 и 7; III, 1 и 15.
**) Contrat social, II, 15.—Ср. M. Rittinghausen, Sorialdemokratische Abhandlungen, тетр. 5, стр. 88.

можнымъ лишь въ такомъ государствѣ, которое занимаетъ незначительную территорію, расположено въ мягкомъ климатѣ и часть населенія котораго работаетъ затѣмъ, чтобы другая могла беззаботно пользоваться свободой. Это заблужденіе такъ овладѣло Руссо, что онъ даже не рѣшился думать о возможности демократіи на большихъ территоріяхъ современныхъ государствъ.

Такимъ образомъ, Руссо не могъ содѣйствовать дальнѣйшему развитію историческихъ формъ народнаго права. Очевидно, онъ имѣлъ лишь скудныя свѣдѣнія о народоправствахъ, созданныхъ швейцарскими землями, и во всякомъ случаѣ, не зналъ ихъ въ тѣхъ частяхъ, которыя совершенно опровергали его теоріи. Не только малыя земли, которыми правили мірскіе сходы, были не такъ малы, чтобы они могли удовлетворять требованіямъ Руссо, но были также и большіе кантоны, имѣвшіе федералистическія народоправства. Столь же мало оправдываются теоріи Руссо и во всей Швейцаріи, значительная часть территоріи которой, хотя лишь на короткое время, организовала у себя законодательную власть въ видѣ обще-союзнаго схода, при чемъ этотъ сходъ не былъ представительствомъ въ смыслѣ Руссо, такъ какъ онъ, дѣйствительно, могъ быть только выразителемъ всеобщей воли. Пользуясь почти исключительно исторіей древнихъ государствъ и города Женевы, Руссо не могъ рѣшить той проблемы, которую начало выдвигать новое время, когда средневѣковая форма федеративнаго государства стала разрушаться, а усиливающееся значеніе индивида стремилось выйти изъ рамокъ племенной организаціи. Теперь надо было найти,—какимъ образомъ федералистическій принципъ въ народоправствѣ замѣнить на большихъ территоріяхъ принципомъ индивидуальнымъ, который въ тѣсныхъ предѣлахъ Аѳинъ, Рима и Женевы, понятно, могъ господствовать безъ особенныхъ затрудненій?

VIII.

Державность народа во французской революціи.

— —

Теперь намъ кажется не труднымъ переходъ отъ такого народнаго голосованія, которое производится не въ одномъ, а во многихъ мѣстахъ, причемъ подсчитывается большинство голосовъ въ каждомъ отдѣльномъ собраніи, и вопросъ рѣшается большинствомъ собраній, а не голосующихъ гражданъ, — къ установленію референдума, существующаго въ настоящее время, когда голосованіе производится въ меньшихъ округахъ (чаще всего въ общинахъ), и подсчитываются уже не большинства этихъ собраній, а голоса, поданные на нихъ, и вопросъ рѣшается большинствомъ голосующихъ гражданъ во всей странѣ. Пока крѣпка идея федераціи, считается вполнѣ естественнымъ, что каждый членъ этой федераціи подаетъ свой голосъ, какъ цѣлое. Но когда въ умахъ гражданъ рѣшающее значеніе пріобрѣтаетъ принадлежность не къ такой-то общинѣ, такому-то мѣсту, какъ членамъ федераціи, а къ общему государству, тогда остается лишь подсчитывать голоса во всемъ государствѣ, поданные за и противъ извѣстнаго предложенія, также какъ раньше они подсчитывались въ общинѣ или округѣ, чтобы опредѣлить желаніе большинства гражданъ во всей странѣ. Для этого граждане сосчитываютъ свои голоса въ общинѣ и передаютъ полученныя такимъ образомъ числа въ центральное учрежденіе, которому остается только сложить числа голосовъ, поданныхъ во всей странѣ за и противъ даннаго предложенія. Устраивать подобныя собранія очень легко; для этого вовсе не нужно, чтобы надъ головами гражданъ улыбалось вѣчно ясное небо; и ихъ нѣтъ надобности устраивать такъ часто, чтобы въ нихъ могли принимать участіе лишь граждане, живущіе трудомъ другихъ людей.

Впрочемъ, идея представительнаго или даже неотвѣтственнаго правленія черпала въ XVIII вѣкѣ свою силу не только изъ воображаемыхъ трудностей при-

мѣненія демократическихъ принциповъ на большихъ территоріяхъ,—а трудности эти люди вообразили себѣ потому, что не знали важнѣйшихъ формъ народнаго права прежнихъ временъ,—но также изъ того взгляда, иногда, можетъ быть, даже честного, въ общемъ же служащаго эгоистическимъ интересамъ, будто большое государство можетъ хорошо управляться только горстью профессіональныхъ правителей, такъ какъ функціи и интересы его, дескать, слишкомъ сложны и недоступны общему пониманію. Іоганесъ фонъ Мюллеръ, говоря о бернскихъ смутахъ, замѣчаетъ, что ссылки на старинныя грамоты ничего не доказываютъ. Онъ сопоставляетъ прежнюю территорію города Берна съ позднѣйшей территоріей бернскаго государства и говоритъ: «Годится ли для главнаго города, имѣющаго подъ своей властью болѣе 400,000 человѣкъ, то, что было хорошо для малаго, управлявшаго какими нибудь 10,000 человѣкъ, бо́льшая часть которыхъ жила въ его же стѣнахъ? Разумно ли, цѣлесообразно ли было бы передавать верховную власть надъ 400,000 челов. не комитету лучшихъ гражданъ, а собранію всѣхъ: хорошихъ и дурныхъ, мудрыхъ и неразумныхъ, добродѣтельныхъ, состоятельныхъ и безпутныхъ *)». Авторъ забываетъ, что Бернъ именно во времена своей силы и славы дѣйствительно имѣлъ при своихъ народно-правовыхъ учрежденіяхъ такія собранія «хорошихъ и дурныхъ»,—но взглядъ Мюллера характеризуетъ цѣлое направленіе. Того же вопроса касается и историкъ фонъ Сегессеръ. Онъ, конечно, не отрицаетъ «слѣдовъ» новаго взгляда, сказавшагося въ крестьянской войнѣ, но считаетъ эту войну «послѣдней рѣшительной борьбой за автономію средневѣковаго государственнаго права противъ современной государственной власти **)». Но если возставшіе крестьяне боролись за возстановленіе старинныхъ окружныхъ сходовъ въ своихъ долинахъ, то они стояли не только за форму, но и за содержаніе этихъ сходовъ, слѣдовательно, за народныя права. А утверждать, будто современная государственная власть могла образоваться лишь послѣ уничтоженія самой сущности народоправства, тѣмъ менѣе основательно, что впослѣдствіи возникла новая демократическая реакція противъ патриціата,—продолженіе стараго движенія, лишь отлившееся въ новыя формы. Я хочу здѣсь не оспаривать, а напротивъ, возможно больше оттѣнить то, что взглядъ, будто каждое государство болѣе значительныхъ размѣровъ можетъ управляться не совокупностью всѣхъ гражданъ, а только меньшинствомъ ихъ, могъ имѣть задерживающее вліяніе на превращеніе демократіи,—употребляя краткое, но послѣ всего вышеизложеннаго достаточно ясное выраженіе,—федералистической въ индивидуальную.

*) Schweizergeschichte, примѣчаніе къ стр. 689, кн. II, гл. 5.

**) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern, т. III, стр. 39, 259 и 295.

Сторонники «Общественнаго Договора» долго не понимали, какимъ образомъ народъ могъ бы выражать свою волю въ большомъ и не-федеративномъ государствѣ? Идея державности народа втеченіе вѣковъ, конечно, сохраняла гораздо большую силу, чѣмъ насъ стараются увѣрить теперь, послѣ уничтоженія деспотизма и аристократій позднѣйшаго времени, съ цѣлью выставить заслугу представительной системы въ самомъ яркомъ свѣтѣ. Не говоря уже о швейцарскихъ мученикахъ, ученіе о томъ, что верховная власть принадлежитъ непосредственно народу, съ большою смѣлостью проповѣдывалась нѣкоторыми изъ членовъ Общества Іисуса. Сооснователь ордена Ляйнезъ высказалъ на тридентскомъ соборѣ положеніе, что церковь получаетъ свои законы отъ Бога, человѣческія же общества могутъ устраивать свое правленіе, какъ имъ заблагоразсудится. Человѣческія общества, говоритъ онъ, свободны «и являются источникомъ всякой власти, которую они сообщаютъ начальствующимъ, нисколько не лишая себя этой власти». Беллярменъ училъ, «что отъ соглашенія людей зависитъ, пожелаютъ ли они поставить надъ собой королей, консуловъ или иныхъ начальствующихъ. Государственная власть находится непосредственно во всей массѣ народа, какъ въ своемъ субъектѣ. Вѣдь, эта власть вытекаетъ изъ божескаго права, а божеское право не давало ея никакому отдѣльному человѣку,—слѣдовательно, предоставило ее всей совокупности людей. Кромѣ того, если не считать положительнаго права, то нѣтъ никакого основанія, по которому одинъ человѣкъ могъ бы имѣть преимущество передъ другимъ въ обладаніи властью: слѣдовательно, власть принадлежитъ всѣмъ. Наконецъ, человѣческое общество должно быть совершеннымъ; слѣдовательно вся совокупность его членовъ должна имѣть право устраивать свои дѣла». Райнольдъ ясно говоритъ о договорѣ между королемъ и народомъ: «я даю, чтобы и ты далъ; я обѣщаю, если и ты держишь обѣщанія. Я — подданный, если ты управляешь справедливо и по христіански». Истиннымъ и единственнымъ источникомъ власти и формъ правленія онъ считаетъ авторитетъ всего народа: «сперва государство,—а затѣмъ ужъ король». Онъ ссылается на оправдаемые историками примѣры низверженія тиранновъ и говоритъ, что это естественное право существуетъ и въ христіанствѣ, «потому что благодать не уничтожаетъ естественнаго права, а напротивъ, расширяетъ его и даетъ ему опору». Изъ принциповъ международнаго права, изъ исторіи распространенія христіанства изъ практики народовъ, низвергавшихъ старыя и возводившихъ на престолъ новыя династіи, изъ постановленій соборовъ и имперскихъ сеймовъ Райнольдъ дѣлаетъ выводъ, что народъ можетъ расширять, ограничивать и измѣнять власть королей, а если обстоятельства потребуютъ, то даже совершенно уничтожать ее и устанавливать другія формы правленія. «Хорошій король получилъ свою власть отъ народа; онъ не будетъ считать себя господиномъ

государства и каждаго гражданина, а лишь управляющимъ, состоящимъ на жалованіи у народа».

Аргументы, приводившіеся въ подтвержденіе этихъ теорій, не оставляютъ никакого сомнѣнія въ ихъ происхожденіи. Происхожденіемъ своимъ онѣ обязаны изученію древнихъ классиковъ, на которыхъ часто ссылаются цитированные нами писатели, затѣмъ,—знакомству съ испанскими правами и вольностями и, наконецъ, стремленію церкви и іезуитскаго ордена выдвинуть народъ противъ абсолютизма, ускользавшаго изъ рукъ папъ. «Въ такихъ государствахъ, какъ Арагонъ или подобныя ему», говоритъ Маріана, «значеніе государства, безъ всякого сомнѣнія, стоитъ выше значенія короля, потому что иначе народъ не могъ бы держать королей въ рукахъ и противиться ихъ волѣ». Затѣмъ: «мы, правда, предпочитаемъ монархію, но лишь подъ тѣмъ условіемъ, чтобы король бралъ себѣ въ совѣтники лучшихъ людей, собиралъ ихъ въ сенатъ и управлялъ по ихъ указаніямъ». Тенденція автора характеризуется его словами, что короля нужно лишить престола, «если онъ пренебрегаетъ религіей отцовъ и не хочетъ исправиться». Райнольдъ же открыто направляетъ свое оружіе противъ французскихъ королей: Генриха III, «котораго недавно вполнѣ заслуженно низвергли», и Генриха IV.

Можно разно думать о мотивахъ, скрывавшихся за этими ученіями теократической демократіи, которыя подъ другимъ видомъ еще разъ воскресли въ XIX столѣтіи у аббата Ламенэ; можно признавать, что эти ученія содѣйствовали тому, что вѣрующіе толпами стекались на поклоненіе тѣлу цареубійцы, Жака Клемана, точно къ мощамъ святого, и что они, можетъ быть, также отточили кинжалъ Раваллльяка;—но невозможно отрицать ихъ значенія *).

Впослѣдствіи же въ защиту державности народа выступилъ въ своихъ «Пастырскихъ Посланіяхъ» (Lettres pastorales) богословъ Жюрье (Jurieu) для оправданія противодѣйствія, оказываемаго реформаторами французскимъ королямъ. Онъ училъ, что законная власть можетъ быть только ограниченной и прежде всего не можетъ распространяться на совѣсть, что король есть лишь уполномоченный народа, отъ котораго исходитъ эта ограниченная власть **).

Подобные же взгляды высказывались еще въ предшествовавшіе вѣка

---

*) Ср. мою статью: «Die Volkssouveränität und das allgemeine Stimmrecht» въ журналѣ Die neue Geselschaft, Февраль 1879.—G. Kolb. Kulturgeschichte der Menschheit, II, стр. 376 и слѣд.—Mariana, De rege et regis institutione libri III, въ особенности гл. 8 и слѣд.

**) Ср. Theodor von Bernhardi, Geschichte Russlands und der europeischen Politik in den Jahren 1814—1831, II ч., стр. 125. (Rückblik auf die Kultur und Verfessungsgeschichte Europas).

представителями французскихъ чиновъ. Въ одномъ наказѣ третьяго сословія 1588 г. говорится, что король есть, такъ сказать, лишь президентъ чиновъ, вся же власть принадлежитъ имъ, — а болѣе, чѣмъ за сто лѣтъ до этого, въ 1484 г. одинъ дворянинъ заявлялъ: «государство есть дѣло народа». Народомъ онъ называлъ совокупность всѣхъ жителей королевства, а три сословія—выразителями всеобщей воли *). Подобныхъ примѣровъ можно было бы привести цѣлыя сотни; мы видѣли, что еще Мишели пользовался ими для подкрѣпленія своихъ взглядовъ.

Различіе между этими защитниками народной державности и Руссо состояло въ томъ, что они хотя и считали власть народа выше королевской, но не пытались опредѣлить ближе ту форму, въ которой должна выражаться верховная народная воля. Они не исключали представительства, тогда какъ Руссо говорилъ, что представители суть лишь коммиссія, избранная народомъ, которая не можетъ принимать никакихъ окончательныхъ рѣшеній, и что ни одинъ законъ не можетъ имѣть силы, если онъ не утвержденъ непосредственно народомъ.

Стремленіе дать народной державности возможно лучшее выраженіе мы замѣчаемъ сейчасъ же послѣ взрыва французской революціи. Но тутъ-то и сказалось, какъ трудно было выйти изъ рамокъ историческихъ правъ и отлить въ надлежащія формы обнародованныя естественныя права. Національное собраніе, говоритъ Мирабо, должно представлять собою націю, точно «ландкарта въ маломъ масштабѣ»; — это, такъ сказать, карманное изданіе народной воли. Надо, говоритъ Кондорсэ, чтобы конституція легко поддавалась измѣненіямъ и часто измѣнялась въ интересахъ прогресса, потому что воображаемая вѣчность основного договора производитъ лишь нескончаемый безпорядокъ **). Господство чистой народной воли труднѣе всего оказалось примирить съ національнымъ единствомъ. Подобно тому, какъ министръ Тюрго ожидалъ возрожденія Франціи и спасенія королевской власти отъ превращенія страны въ систему автономныхъ муниципалитетовъ ***), такъ нѣкоторые новаторы, увлекшись своимъ чувствомъ свободы, устраивались совершенно независимо, какъ, напр., городъ Пюи-анъ-Веле ****), или хотѣли присоединиться къ швейцарскому союзу, какъ это имѣлось въ виду на востокѣ *****). Этого недостатка не могли вполнѣ устранить ни наказы, въ которыхъ выражались народныя желанія, ни «mandat impératif»,—представлявшій собою, если угодно, нѣчто въ родѣ инициативы, но именно только «нѣчто», такъ какъ

*) Chassin, Le Génie de la Reévolution, т. I, стр. 42.
**) Chassin, Le Génie de la Révolution, т. I. стр. 55 и 68.
***) Ibid., стр. 16.
****) Taine, La Révolution, I, 3, 2.
*****) Chassin, Le Genie de la Révolution, т. I, стр. 79.

объ инціативѣ существовало тогда, очевидно, лишь крайне смутное представленіе. Каждое собраніе избирателей поручало своему представителю защищать тѣ или иные взгляды, но различіе между важнѣйшими и менѣе важными пунктами устанавливалось совершенно произвольно; одни избиратели ничего не предоставляли на усмотрѣніе представителей, другіе — кое что, третьи—все. Такимъ образомъ, наказы хотя и давали картину желаній различныхъ группъ націи, но если бы ихъ стали разсматривать, какъ «mandats impératifs», то они въ своемъ разнообразіи не могли бы мириться съ существованіемъ всевластнаго собранія представителей. Поэтому не было недостатка въ людяхъ, которые утверждали, что вся нація не можетъ сойтись духовно въ *одномъ* мѣстѣ, если она не передастъ своей власти депутатамъ. Нельзя же искать законодательную власть въ каждой мэріи: — провинціи должны подчиняться всей странѣ *).

Многіе, не зная, какъ приспособить державность мелкихъ общинъ къ территоріи всего государства, думали, что они раздѣляютъ идеи «Общественнаго Договора», но считали возможной одну только представительную систему. Они искали лишь средствъ, какъ бы улучшить ее. Въ одномъ письмѣ о генеральныхъ штатахъ, появившемся еще въ 1789 г., авторъ этого письма, Бергассъ, говоритъ, что недостаточно поставить законодательную власть въ зависимость отъ народа посредствомъ избранія депутатовъ: необходимо еще и публикѣ обезпечить постоянный надзоръ за этими депутатами. Поэтому каждая корпорація избирателей должна имѣть право наблюдать за дѣятельностью своихъ представителей и отзывать ихъ по собственному усмотрѣнію безъ предварительнаго обращенія къ суду. Онъ хочетъ также, чтобы новая конституція до вступленія въ силу была утверждена народомъ **). Бриссо дэ Варвилль въ это же время рекомендуетъ возможно чаще производить выборы представителей. Онъ говоритъ: «Если этотъ малочисленный, просвѣщенный народъ (рѣчь идетъ о Женевѣ), живущій въ одномъ городѣ со своимъ магистратомъ и имѣющій возможность постоянно наблюдать за нимъ, все таки испыталъ на себѣ, что правительство можетъ отнять у него верховную власть, то что же будетъ съ большимъ народомъ, который чуждъ политикѣ, не знаетъ своихъ правъ и своей власти, распадается на многочисленныя партіи и привыкъ ставить начальство выше законовъ! ***)»

Неизвѣстный авторъ одного сочиненія, появившагося въ Парижѣ въ 1790 г., тоже указываетъ на противорѣчіе, котораго не могъ разрѣшить

*) Ibid., стр. 310 и слѣд.

**) Lattre de M. Bergasse sur les Etats généraux. 1789. См. Allgemeine Litteraturzeitung. 1790 г. № 193.

***) Brissot de Warville, Plan de Conduite pour les députés du Peuple aux Etats généraux. 1789. См. Allgemeine Litteraturzeitung, 1790, № 194.

Руссо. Сочиненіе это носитъ вызывающее названіе: «Ж. Ж. Руссо — аристократъ» (J. J. Rousseau Aristocrate); авторъ доказываетъ, что принципы Руссо противоположны тѣмъ, которыми руководится большинство національнаго собранія. Руссо не создалъ никакой системы, которая основывалась бы на равенствѣ, и никогда не считалъ возможнымъ осуществить равенство въ большихъ государствахъ *). Въ слѣдующемъ году P. Ф. Годенъ (P. Ph. Godin), тоже замѣтившій этотъ недостатокъ теоріи Руссо, издаетъ «Дополненіе» къ «Общественному Договору», съ цѣлью сдѣлать его примѣнимымъ къ большимъ государствамъ: Годенъ, однако, не съумѣлъ достигнуть этого иначе, какъ введеніемъ представительства, столь ненавистнаго Руссо **).

Англійскіе и американскіе писатели XVIII вѣка очень ревностно проповѣдывали державность народа; «объявленіе независимости Сѣверо-Американскихъ Штатовъ» говоритъ языкомъ женевскаго философа. Однако Соединенные Штаты не съумѣли теперь обойти представительную систему, хотя Новая Англія, также какъ въ прежніе вѣка и ея митрополія ***), имѣла первоначально чисто-демократическій государственный строй. Съ другой стороны, подъ вліяніемъ американской революціи Картрайтъ (Cartwright) уже въ 1775 г. требовалъ въ Англіи введенія всеобщаго избирательнаго права, какъ вытекающаго изъ «разума, Библіи и конституціи»; за восемь же лѣтъ до французской революціи предлагалъ введеніе этого права герцогъ Ричмондскій ****).

Затѣмъ, полагали, будто та мысль, что представительное собраніе должно функціонировать, по выраженію Руссо, только какъ коммисія, болѣе опредѣленно проведена въ наказѣ, данномъ въ 1789 г. герцогомъ Орлеанскимъ (Филиппъ-Эгалитэ) своимъ представителямъ въ Бельяжѣ, наказѣ, приписываемомъ аббату Сіейсу. Ребергъ, разбирая этотъ наказъ во «Всеобщей Литературной Газетѣ» *****), говоритъ: авторъ «до того увлекся своими абстрактными принципами, совершенно не примѣнимыми къ человѣческимъ дѣламъ, что считаетъ необходимымъ утвержденіе всѣхъ важнѣйшихъ постановленій первичными собраніями» (assemblées primaires, въ которыхъ могъ принимать участіе каждый гражданинъ, достигшій 25 лѣтняго возраста и внесенный въ списки плательщиковъ прямыхъ налоговъ). Если этому наказу дѣйствительно можно дать такое толкованіе, то все таки остается еще неизвѣст-

*) Allgemeine Litteraturzeitung, 1791 г., № 76.

**) P. Ph. Godin, Supplément au Contrat social, см. Allgemeine Litteraturzeitung, 1790 г., № 76.

***) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, I ч. стр. 8.—Lotar Bucher, Der Parlamentarismus, wie er est. стр. 36 и слѣд.

****) Lothar Bucher, Parlamentarismus, wei er ist, 2 Anflage, стр. 104 и 121.

*****) Allgemeine Litteraturzeitung, 1790 г., № 371.

нымъ, какой референдумъ онъ имѣлъ въ виду: федералистическій или основанный на общихъ результатахъ голосованія во всей странѣ? Предложеніе это исходитъ собственно не отъ Сіейса, какъ основательно замѣчаетъ одинъ изъ его біографовъ, а отъ Лакло-Шодэрло (Laclos-Choderlos), Сіейсъ же написалъ только статью «Berathschlagungen für die Vogtei-Versammlungen», *) приложенную къ наказу безъ прямого согласія герцога. У Сіейса вообще нельзя найти ничего иного, кромѣ апологіи представительной системы. Его математическій, совершенно неисторическій способъ мышленія **) не позволилъ ему заняться изученіемъ старинныхъ формъ народнаго права, съ цѣлью преобразованія ихъ. Онъ, правда, возстаетъ противъ того представительства, главный недостатокъ котораго онъ видитъ «въ объединеніи многихъ голосовъ въ одинъ», другими словами: противъ представительства обществъ, цеховъ, городскихъ собраній, противъ представительства собственности, а не лица, потому что политическія права должны вытекать изъ свойствъ гражданина, какъ таковаго,—но онъ нейдетъ далѣе представительства всей націи, при которомъ провинціи должны только подчиняться волѣ большинства. Возражая противникамъ, указывавшимъ на недостаточность такого парламента, онъ довольно наивно ссылается на конституціонныя права, которыхъ, молъ, парламентъ не рѣшится нарушать, и на ту зависимость, въ которой можно держать депутатовъ посредствомъ періодичности выборовъ. Система представительства возведетъ Францію на высшую ступень свободы и благосостоянія. Лишь невѣжество можетъ считать эту систему несовмѣстимой съ демократіей: какъ будто зданіе можетъ быть несовмѣстимо со своимъ фундаментомъ! Вѣдь, общество не можетъ требовать, чтобы люди всю жизнь стояли на стражѣ общественныхъ интересовъ. Совершенно ошибочно считать палладіумомъ свободы тотъ принципъ, будто общество не можетъ передавать никакой власти, кромѣ той, которой оно само не въ состояніи пользоваться: «это тоже самое, какъ если бы кто нибудь сталъ увѣрять гражданъ пишущихъ, напр., въ Бордо, что они лучше всего сохранятъ свою свободу, если будутъ сами относить свои письма въ мѣсто назначенія». «Собраніе представителей большого народа», говоритъ дальше Сіейсъ, «дѣлаетъ тоже самое, что дѣлалъ бы малочисленный народъ, собравшійся на общественной площади. Различіе состоитъ здѣсь только въ томъ,

*) Sieyès, Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Uebersetzer (не цюрихчанинъ ли Павелъ Устэри?), т. II, предисловіе, стр. XXI. — Въ переводѣ мы сохранили нѣмецкое заглавіе статьи Сіейса, такъ какъ собранія его сочиненій на французкимъ языкѣ не существуетъ и они доступны публикѣ только въ выше указанномъ нѣмецкомъ изданіи. Повидимому, объ этомъ изданіи говоритъ и М. Ковалевскій въ ст. «Политическая доктрина Франціи прошлаго столѣтія» (Юридич. Вѣстн. 1892, стр. 355 и 365); онъ считаетъ Сіейса авторомъ всего наказа. *Перев.*

**) Ср. Taine, L'ancien Régime, т. II, 2, 3.

что малочисленный народъ, непосредственно рѣшающій свои дѣла, пользуется всѣми своими правами и всей своей властью, тогда какъ кругъ дѣятельности представителей націи ограничивается тѣмъ дѣломъ, для котораго они избраны». Онъ прямо ставитъ вопросъ: «Неужели вы предпочли бы демократію съ ея смутами и волненіями? Согласитесь, что система представительнаго правленія одна лишь достойна общества, члены котораго любятъ свободу, или выражаясь правильнѣе: она —единственное закономѣрное правленіе». Онъ приравниваетъ представительный образъ правленія къ новымъ изобрѣтеніямъ и спрашиваетъ, — развѣ люди могутъ оставить современныя изобрѣтенія и искать образцовъ на островахъ Отаити или у древнихъ германцевъ *)?

Февральскій проектъ конституціи 1793 г., выработанный Кондорсэ, предоставлялъ народу право «цензуры» относительно тѣхъ законовъ, которые оказались бы несогласными съ народной волею. Но въ этомъ проектѣ къ невыгодѣ народа производится рѣзкое различіе между законами и декретами, причемъ лишь первые подвергались цензурѣ, а послѣдніе безапелляціонно издавались собраніемъ представителей.

Конституція 1793 г., замѣнившая собой проектъ Кондорсэ, «гарантировавшая одновременно и выполненіе народной воли, и единство представительства» **), была предложена на утвержденіе народа и утверждена имъ: это было *первое индивидуальное счисленіе голосовъ на большой территоріи*. Она предоставляла народу право протеста («Reclamation») противъ законовъ, выработанныхъ собраніемъ представителей: народъ могъ заявить свой протестъ въ теченіе четырнадцати дней послѣ обнародованія закона, но этотъ протестъ могъ имѣть силу лишь въ томъ случаѣ, если онъ заявлялся въ половинѣ департаментовъ и, по крайней мѣрѣ, десятой частью первичныхъ собраній каждаго департамента. Если такой протестъ будетъ заявленъ, то соотвѣтствующій законопроектъ передается на всеобщее голосованіе народа, который утверждаетъ или отвергаетъ его. Въ категорію законовъ входили также: объявленіе войны, бюджетъ республики, международные договоры, но непредвидѣнные, чрезвычайные расходы приравнивались къ декретамъ ***).

Впрочемъ, конституція 1793 г. осталась только на бумагѣ: въ жизнь она не вошла. Тѣмъ не менѣе, на дебатахъ національнаго собранія стоитъ остановиться. Въ нѣкоторыхъ рѣчахъ ясно сказываются тѣ трудности, съ которыми приходилось бороться въ поискахъ за возможно болѣе свободнымъ способомъ голосованія. Такъ Кондорсэ доказывалъ, что первичныя собранія

---

*) Gesammte Schriften, въ особенности т. I, стр. 339; т. II. стр. 277 и слѣд., 398 и слѣд.

**) Saint-Marc Girardin, Jan-Jaques Rousseau, sa vie et ses ouvrages, т. стр. 361.

***) Ср. Gustav Vogt, Fortschritte der reinen Demokratie, въ Bund'ѣ, г. 1874, № 87.

могутъ голосовать только «категорически формулированные вопросы», потому что лишь этимъ путемъ желанія многихъ собраній могутъ отлиться во всеобщую волю. Такимъ образомъ будетъ разрѣшена проблема совмѣстнаго существованія двухъ факторовъ: державности народа и равноправности гражданъ. Отъ вниманія Геро дэ Сешелля (Hérauld de Séchelles) не ускользнуло то обстоятельство, что эта конституція стоитъ на границѣ между представительной системой и демократіей; ее, говоритъ онъ, нельзя назвать ни исключительно представительной, ни исключительно демократической: относительно декретовъ, которые не подлежатъ народному голосованію, она представительная, относительно же законовъ, нуждающихся въ народной санкціи,—она демократическая. Представлялось также и то возраженіе, что если всѣ законы передавать на голосованіе народа, то это невыгодно отзовется на законодательствѣ. Геро опровергаетъ его замѣчаніемъ, что именно такой порядокъ постепенно излѣчилъ бы манію фабрикаціи законовъ, которая лишь безъ подобности «отягчаетъ» законодательство. Подобно тому, какъ представительная система и демократія еще часто перепутывались, такъ смѣшивались иногда идеи стараго федерализма и новаго унитаризма. Базиръ и Тюріо должны были спеціально обратить вниманіе конвента на то, что при голосованіи нужно считать не общины, принявшія или отвергшія данное предложеніе, потому что это возродило бы федерализмъ,—а голоса отдѣльныхъ гражданъ *).

Планъ самаго послѣдовательнаго проведенія народной державности представили бабувисты **). Рядомъ съ палатой депутатовъ и сенатомъ, который долженъ былъ состоять изъ людей старшаго возраста и предупреждать излишнюю поспѣшность во введеній новшествъ, они хотѣли еще установить «консерваторовъ» или блюстителей народной воли — «conservateurs de la volonté nationale»,—которые должны были составлять нѣчто въ родѣ трибунала и наблюдать за тѣмъ, чтобы палаты не нарушали своими декретами народной воли. Для законодательства бабувисты считали нужными два пути: оно могло исходить или отъ центральнаго собранія законодателей, или отъ каждаго собранія гражданъ. Въ первомъ случаѣ законодательное собраніе должно было передавать на народное голосованіе свои законопроекты съ изложеніемъ ихъ мотивовъ; результаты голосованій въ каждой общинѣ должны сообщаться блюстителямъ, которые опредѣляютъ и объявляютъ общій результатъ голосованія во всей странѣ. Такимъ образомъ, по этому проекту каждый законъ долженъ былъ передаваться на народное голосованіе; способомъ голосованія былъ референдумъ, а не вэто: бабувисты полагали, что вэто предоставляетъ гражданамъ слишкомъ большую свободу, участвовать или не

*) Moniteur universel, г. 1793, стр. 221 и слѣд.
**) Т. е., бабёфисты, послѣдователи Грахка Бабёфа. *Переводч.*

участвовать въ голосованіи, и слишкомъ игнорируетъ равнодушіе. Во второмъ случаѣ мы имѣемъ народную инициативу: каждая община можетъ предложить введеніе новаго закона или отмѣну стараго и, если такое предложеніе дѣлаетъ большинство націи, блюстители сообщаютъ объ этомъ законодателямъ,—законодательное же собраніе вырабатываетъ соотвѣтствующій проектъ, который и передается на народное голосованіе. Если же декреты законодателей противорѣчатъ народной волѣ, то блюстители должны сами назначить народное голосованіе. Нѣкоторые изъ послѣдователей Бабефа требовали, чтобы при этомъ дѣйствіе соотвѣтствующаго закона пріостанавливалось до народнаго рѣшенія *).

Мы видѣли, что мелкіе контоны Швейцаріи пользовались народнымъ законодательствомъ такъ же, какъ греки и римляне: въ *одномъ* собраніи всего народа, устраеваемомъ въ *одномъ* мѣстѣ; многіе же изъ большихъ кантоновъ пользовались имъ во многихъ народныхъ собраніяхъ, раскинутыхъ по всей землѣ и голосовавшихъ, какъ отдѣльные члены федераціи. — При голосованіи французской конституціи 1793 г. всѣ граждане подавали голоса въ своихъ общинахъ, но голосъ каждаго гражданина считался отдѣльно, и въ первый разъ вопросъ былъ рѣшенъ большинствомъ отдѣльныхъ голосовъ во всей странѣ.

Цензура въ предложеніи Кондорсэ была рудиментарнымъ вэто; протестъ же (Reclamation), предусмотрѣнный конституціей 1793 г., былъ настоящимъ вэто. Школа Гракха Бабефа открываетъ способъ референдума и инициативы для большихъ территорій.

Имѣли ли французскіе революціонеры хоть поверхностныя свѣдѣнія о швейцарскихъ установленіяхъ и имъ предстояло сдѣлать лишь переходъ отъ федералистическаго общиннаго референдума, существовавшаго, напр., въ Граубюнденѣ, къ современной формѣ референдума, или они инымъ путемъ нашли ненайденную Руссо возможность осуществленія народнаго законодательства въ большомъ государствѣ, — намъ неизвѣстно. Во всякомъ случаѣ, для перваго предположенія нѣтъ основаній. Вѣроятнѣе всего, что послѣ того, какъ была признана равноправность гражданъ и федералистическая идея уступила мѣсто идеѣ національнаго единства, — сама собой явилась мысль считать поодиночкѣ голоса гражданъ, разсѣянныхъ по всей странѣ и принимающихъ участіе въ голосованіи за или противъ даннаго предложенія.

---

*) Buonaroti, Conspiration pour l'Egalité dite Baboef. Bruxelles, 1828, т. I. стр. 264; т. II, стр. 149. Второй томъ вышелъ также подъ заглавіемъ: Philippe Buonaroti, Gracchus Baboef et La Conjuration des Egaux, Préface et Note par R. Ranc, Paris, 1866, стр. 182.

И теперь мы можемъ лишь удивляться, какъ это столь простой способъ не пришелъ въ голову Руссо. Мнѣ кажется, что имъ настолько овладѣла мысль, будто свобода возможна лишь въ малыхъ обществахъ, что онъ даже не счелъ нужнымъ задумываться надъ тѣмъ, какимъ образомъ ввести непосредственное народное законодательство въ большихъ государствахъ? — а прямо и слишкомъ охотно воображаемую невозможность введенія такого порядка выдвинулъ, какъ аргументъ, противъ большихъ государствъ вообще.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Отъ французской революціи до принятія нынѣ дѣйствующей союзной конституціи 1874 г.

I.

Швейцарскій конституціонный референдумъ.

Когда разразилась буря французской революціи, значеніе Швейцаріи въ сонмѣ народовъ было лишь призракомъ; ея свобода, безпрестанно подавляемая, казалось уже не можетъ поднять свою окровавленную голову. Гёте съ ироніей говорилъ, что швейцарцы нѣкогда избавились отъ тиранна и на минуту могли чувствовать себя свободными; «теперь же солнце, путемъ какого то страннаго возрожденія, вызвало изъ праха угнетателя цѣлую стаю мелкихъ тирановъ» *). Но и сторонники господствующей системы мало по малу стали понимать, что она слишкомъ жалка для того, чтобы ей можно было спастись отъ разложенія. «Различныя государства», сознается Карлъ-Людвигъ фонъ-Галлеръ, «были соединены другъ съ другомъ только извѣстными, болѣе или менѣе важными договорами, воспоминаніями объ общихъ войнахъ и нѣкоторыми совмѣстными владѣніями. Единство союза, даже въ сношеніяхъ съ другими державами, существовало, собственно говоря, больше въ идеѣ, чѣмъ въ дѣйствительности, потому что оно не воплощалось ни въ какомъ общественномъ авторитетѣ. Обыкновенныя собранія пословъ швейцарскихъ земель были собственно лишь съѣздами для провѣрки счетовъ и разбора апелляцій изъ общихъ волостей. У чрезвычайныхъ же собраній не было ни полномочій, ни общесоюзныхъ средствъ, да и само большинство не располагало рѣшительно никакой властью для выполненія одобренныхъ имъ мѣріятій. Несогласіе одной какой нибудь земли останавливало ходъ всѣхъ общихъ дѣлъ, но и для осуществленія даже единогласныхъ рѣшеній, не было достаточныхъ средствъ. Во времена внѣшней опасности, швейцарскіе государственные люди не руководились одною волею, одною цѣлью, а потому, естественно, они никогда не могли дѣйствовать совокуп-

*) Нѣмецкое изданіе Штрельке, 26 ч., стр. 225.

ными силами и даже при одинаково-благихъ намѣреніяхъ должны были, вслѣдствіе неодинаковости средствъ и мнѣній, не только не содѣйствовать, но даже вредить общему дѣлу» *).

Вооруженное нашествіе французовъ въ 1798 г. встрѣтило, хотя мужественное, но разъединенное, а потому и безуспѣшное противодѣйствіе. Побѣдители однимъ ударомъ превратили многосложный союзъ, въ единое государство, въ которомъ трудно было замѣтить даже слѣды его прежняго строенія. Конституція гельветической республики отъ 12 апрѣля 1798 г., объявила Швейцарію государствомъ единымъ и нераздѣльнымъ, верховная власть въ которомъ принадлежала всей совокупности его гражданъ. Всѣ различія между господствующими и подчиненными были уничтожены; объявлены были свобода совѣсти и свобода печати, уничтожены натуральныя повинности, запрещены неотчуждаемыя церковныя имущества («мертвой руки») и введена система равномѣрнаго обложенія.

Вотъ, нѣкоторыя статьи этой конституціи, — широко задуманной, но слишкомъ сантиментальной и очень ужъ смахивающей на прокламацію.

«Не существуетъ никакихъ границъ ни между кантонами и подчиненными землями, ни между самими кантонами. Единство отечества и общіе интересы займутъ мѣсто слабаго союза, который охватывалъ несходныя, неравныя, несвязанныя между собою мелкія территоріи, подчиненныя мѣстнымъ предразсудкамъ, и руководилъ ими наугадъ. Объединенная сила всѣхъ создастъ въ будущемъ общую силу».

«Существуютъ двѣ основы общественнаго благосостоянія: безопасность и просвѣщеніе. Просвѣщеніе должно предпочитать благосостоянію».

«Естественная свобода человѣка—неотчуждаема. Она не имѣетъ никакихъ границъ, кромѣ свободы ближняго и тѣхъ ограниченій, которыхъ безусловно требуетъ общественное благо, — причемъ неизбѣжность этихъ ограниченій должна быть доказана на основаніи закона. Законъ воспрещаетъ всѣ предосудительные поступки и поощряетъ къ добру».

«Свобода совѣсти неограниченна, однако публичное выраженіе религіозныхъ мнѣній не должно нарушать мира и тишины. Допускается всякое богослуженіе, если оно не нарушаетъ общественнаго порядка и не требуетъ для себя господства или привилегій».

«Свобода печати есть естественное слѣдствіе права каждаго человѣка обогащать свои свѣдѣнія».

«Не существуетъ никакой общественной власти, званія или почетнаго титула. Уголовные законы должны воспретить всякій титулъ, всякое уста-

*) Geschichte der Wirkungen und Folgen des östereichischen Feldzuges in der Schweiz. II т., стр. 157.

новленіе, напоминающіе о наслѣдственности. Наслѣдственные почетные титулы порождаютъ высокомѣріе и угнетеніе, приводятъ къ невѣжеству и косности и вводятъ въ заблужденіе относительно вещей, событій и людей».

«Никакое недвижимое имущество не можетъ быть объяснено неотчуждаемымъ достояніемъ какой бы то ни было корпораціи, общества или семьи. Исключительное право на обладаніе недвижимыми имуществами приводитъ къ рабству. Земля не можетъ обременяться никакими повинностями или платежами, которыхъ нельзя было бы выкупить».

«Гражданинъ обязанъ служить отечеству, своей семьѣ и угнетеннымъ. Дружба для него священна, но онъ не жертвуетъ ради нея никакими своими обязанностями. Онъ отрекается отъ всякой личной ненависти и отъ всякаго тщеславія. Онъ стремится лишь къ нравственному возвышенію рода человѣческаго и неукоснительно содѣйствуетъ братской любви. Слава его заключается въ уваженіи хорошихъ людей, если же ему самому отказываютъ въ такомъ уваженіи, то онъ найдетъ награду въ своей совѣсти».

«День, въ который молодые граждане въ первый разъ получаютъ оружіе, долженъ быть гражданскимъ праздникомъ; правительственный штатгалтеръ вооружаетъ молодежь отъ имени отечества».

Территорія Швейцаріи является въ гельветической конституціи нѣсколько уменьшенной: по кампо-формійскому мирному договору Вельтлинъ перешелъ къ Цисальпинской республикѣ; Франція постепенно присоединила къ себѣ швейцарскую часть епископства Базельско-Прунтрутскаго, Мюльга́узенъ и Женеву. Нейенбургъ (Нейшатэль) ведетъ самостоятельное существованіе. Въ этихъ съуженныхъ границахъ Швейцарія состоитъ изъ двадцати двухъ кантоновъ, между тѣмъ какъ генералъ Брюнъ хотѣлъ раздѣлить ее на три республики: въ первую, роданскую, должны были войти преимущественно вельшскіе *) кантоны; во вторую, теллыга́ускую,—лѣсные кантоны съ Цугомъ, Гларусомъ и Граубюнденомъ; наконецъ, въ третью, гельветическую,—всѣ остальные нѣмецкіе кантоны. Планъ этотъ не лишенъ былъ разумнаго основанія, потому что онъ распредѣлялъ швейцарскіе кантоны по естественнымъ группамъ на вельшскіе, нѣмецкіе—горные и нѣмецкіе—промышленные; но за то онъ не предусмотрѣлъ, что предполагавшееся нарушеніе исторической связи кантоновъ должно было бы раздуть пока слабо тлѣвшій патріотизмъ. Двадцать два кантона возникли, въ общемъ, слѣдующимъ образомъ. Отъ Берна были отдѣлены западный Ааргау и Ваадтъ и превращены въ самостоятельные кантоны: первый подъ именемъ Ааргау, а второй подъ именемъ Леманъ. Къ Швицу былъ присоединенъ Герсау; къ Цугу—графство Баденъ и Вольные Округа; къ Фрейбургу — фохство Муртенъ,

*) Слово: welsch означаетъ собственно латинскій, романскій; здѣсь имѣются въ виду французскіе кантоны Швейцаріи. *Перев.*

Вифлисбургъ (Аваншъ) и Петерлингенъ (Пайернъ). Изъ владѣній по ту сторону Готтарда были образованы два кантона: на сѣверѣ—Беллинцона и на югѣ — Лугано. Тургау сталъ самостоятельнымъ кантономъ подъ тѣмъ же именемъ. Городъ Сэнъ-Галленъ вмѣстѣ съ освобожденной изъ подъ верховенства аббата землей сэнъ-галленской и Тоггенбургомъ образовалъ кантонъ Сэнъ-Галленъ; Рейнская долина съ Саксомъ, Гамсомъ, Верденбергомъ, Гастеромъ, Утцнахомъ, Рапперсвилемъ и швицскимъ Мархомъ — кантонъ Саргансъ. Обѣ половины Унтервальдена и Аппенцеля были соединены въ соотвѣтствующіе два цѣльныхъ кантона; къ Унтервальдену былъ присоединенъ Энгельбергъ. Граубюнденъ получилъ названіе Реціи. Базелю было обѣщано присоединеніе области въ австрійскомъ Фриккталѣ. Если мы прибавимъ, наконецъ, Люцернъ, Гларусъ, Золотурнъ, Шаффгаузенъ, Валлисъ, Цюрихъ и Ури, то получимъ полное число кантоновъ.

Демократія, установленная гельветической конституціей, была представительной. Каждые сто гражданъ, достигшіе двадцатилѣтняго возраста, должны были выбирать одного избирателя; избиратели всего кантона назначали членовъ двухъ законодательныхъ палатъ, а также членовъ кантональныхъ судовъ и административныхъ учрежденій. Во главѣ республики, въ качествѣ законодательныхъ учрежденій, были большой совѣтъ и сенатъ, исполнительная же власть находилась въ рукахъ исполнительной дирекціи. Большой совѣтъ и сенатъ состояли изъ кантональныхъ депутатовъ, причемъ членами сената могли быть лишь люди, достигшіе тридцатилѣтняго возраста, женатые (или вдовцы) и занимавшіе уже раньше высшіе посты. Сенатъ утверждалъ или отвергалъ постановленія большого совѣта. Члены дирекціи, выходившіе изъ ея состава, становились членами сената. Высшая судебная палата, состоявшая изъ двадцати двухъ членовъ — по одному отъ каждаго кантона — судила преступленія членовъ большого совѣта и сената, разбирала крупныя уголовныя дѣла и кассировала рѣшенія низшихъ судовъ по гражданскимъ дѣламъ.

Эта представительная конституція была явленіемъ совершенно новымъ на швейцарской почвѣ. Безъ предшествовавшихъ ей событій во Франціи она была бы немыслима. Знаменательно, что многія части швейцарскаго населенія требовали сперва только возстановленія *старинныхъ, историческихъ правъ,*—а отнюдь не «правъ человѣка». Въ 1795 г. князь-аббатъ сэнъ-галленскій долженъ былъ разрѣшить своей землѣ мірской сходъ, на который собралось 24.000 человѣкъ: сходъ этотъ привелъ къ заключенію договора между княземъ-аббатомъ и народомъ, причемъ народъ получилъ многія права, а также «подтвержденіе старинныхъ, занесенныхъ въ грамоты правъ земли», не смотря на давность ихъ утраты*); въ 1798 г.,—однако слиш-

*) Baumgartner, Geschichte des swiezerischen Freistaates und Kantons St. Gallen т. I стр. 142.

комъ ужъ поздно,—въ Бернѣ само правительство увидѣло себя вынужденнымъ возобновить старинные опросы народа. Люди просто возстановляли швейцарскія традиціи, не думая о гражданскомъ равенствѣ или всеобщемъ правѣ голоса въ той формѣ, какую дала ему французская конституція 1793 г. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ чувство мѣстной державности зашло также далеко, какъ въ томъ французскомъ городѣ, о которомъ мы упоминали: небольшая цюрихская волость Саксъ въ сэнъ-галленской части рейнской долины устроилась на нѣсколько мѣсяцевъ совершенно самостоятельной республикой съ особой національной печатью, національнымъ знаменемъ и приставомъ *), одѣтымъ въ національные цвѣта. Подобнымъ же образомъ въ Тессинѣ въ теченіе нѣкотораго времени существовало съ полдюжины мелкихъ республикъ, издававшихъ широковѣщательныя прокламаціи и отгородившихся другъ отъ друга таможнями **).

Но рядомъ съ этимъ теченіемъ возникло и другое: «старый хламъ правъ человѣка»—vieille friperie des droits de l'homme, какъ въ насмѣшку называла его аристократія. Между тѣмъ, какъ массы, понятно, увлекались первымъ теченіемъ, второе имѣло своихъ сторонниковъ въ образованныхъ слояхъ населенія.

Такъ, швейцарцы, жившіе въ Парижѣ, еще въ 1790 г. обратились съ воззваніемъ къ своимъ соотечественникамъ на родинѣ, въ которомъ они говорили, что «люди рождены свободными, и эта свобода неотчуждаема». «Если бы даже, говорили они, не было никакихъ писанныхъ законовъ въ нашу пользу, мы все таки въ силу естественныхъ законовъ имѣли бы право на возвращеніе нашей свободы. Наши предки не могли продать ее, также какъ и мы не можемъ продать свободу нашихъ потомковъ. Всѣ постановленія, противныя этимъ вѣчнымъ истинамъ, суть преступныя злоупотребленія, посягательства на неупразднимыя давностью права и достоинство человѣка» ***). Приблизительно тоже самое, только съ примѣсью религіознаго чувства, содержитъ и одна позднѣйшая проповѣдь, въ которой говорится, что горожане и поселяне равны, какъ «образъ Творца и призваны совмѣстно трудиться для общаго блага» ****). Еще яснѣе выражаются эти мысли въ письмахъ Ренггера и Эшера т. е., двухъ самыхъ вліятельныхъ людей того времени. Въ

*) Приставъ, Weibel, въ Швейцаріи, разумѣется, не имѣетъ ничего общаго съ тѣми чинами, которые у насъ теперь носятъ это названіе. Для насъ интересно здѣсь лишь то, что въ торжественныхъ случаяхъ онъ фигурируетъ, такъ сказать, въ качествѣ герольда или церемоніймейстера; въ такихъ случаяхъ приставъ шествуетъ въ мантіи кантональныхъ цвѣтовъ и несетъ жезлъ своего кантона. *Перев.*

**) Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, стр. 155 и 385.

***) Lettres aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés ou l'Aristocratie Suisse dévoilée, 1790, стр. 12.

****) Gedanken eines freyen Helvetiers beim Ueberblick der Wiedergeburt seiner Staaten. Eine Rede über I. Petr. 5, v. 5 von J... O..., стр. 11.

1791 г. Ренггеръ пишетъ Эшеру: «Seitdem ich selbst zu denken anfieng, sah ich bald ein, dass kein Souverän von Gottes Gnaden — oder vielmehr, dass Alle von Gottes Gnaden und Keiner von Rechtswegen da sei. Въ университетахъ я отъ всей души смѣялся надъ излагаемымъ тамъ ученіемъ о договорахъ между народомъ и государемъ, такъ какъ ни одинъ изъ такихъ договоровъ не доказанъ исторіей, а напротивъ всѣ они опровергнуты. На это Эшеръ отвѣчаетъ: «Первый принципъ моей политики состоялъ въ томъ, что, если ужъ не всѣ люди одарены отъ природы одинаковыми способностями, то, по крайней мѣрѣ, всѣ они имѣютъ одинаковыя права на самихъ себя и природу, а слѣдовательно, всѣ негры, русскіе и швейцарскіе крѣпостные, даже кеффиконцы, совершенно такіе же отъ природы свободные люди—и должны быть свободными,—какъ всякая знать, князья и господа» *). «Даже кеффиконцы»:—Эшеръ, одинаково гуманный и на практикѣ, и въ теоріи, говоритъ о жителяхъ Кеффикона, находившихся подъ властью (Gerichtsherrschaft) его отца.

Такъ какъ здѣсь различіе было только въ методѣ т. е., въ томъ, разсматривалась ли свобода, какъ нѣчто прирожденное, или пріобрѣтенное и утвержденное въ незапамятные времена, и такъ какъ оба эти взгляда могли служить одной и той же цѣли, то мы часто встрѣчаемъ ихъ рядомъ у одного и того же автора. «Стефскій Меморіалъ» 1794 г., который долженъ былъ быть представленъ цюрихскимъ правителямъ, ссылается не только на права предковъ, но также и на «неотчуждаемыя права человѣка» и «вѣчные законы природы» **). Подобнымъ же образомъ и въ одной рукописи, писанной въ девятидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія, говорится: «Законодательная власть принадлежитъ народу, и безъ его утвержденія ни одинъ законъ не можетъ имѣть силы. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда явится необходимость издать новые законы или дать разъясненія, или болѣе точныя опредѣленія уже существующимъ законамъ, граждане городовъ и селъ должны имѣть право въ промежуткахъ между народными собраніями дѣлать свои предложенія черезъ комитетъ изъ (скольнихъ?—*Авторъ*) людей различныхъ фамилій представительному правительству, обсуждать вмѣстѣ съ нимъ эти предложенія и затѣмъ»... ***). Здѣсь, къ сожалѣнію, эта замѣчательная рукопись обрывается. Начинаясь формулой Руссо, она ясно требуетъ референдума и инипіативы,—и послѣдней именно, въ специфической, старо-швейцарской формѣ, какъ она по сей день существуетъ въ Ури, гдѣ предложенія мірскому сходу могутъ дѣлать семь человѣкъ, несостоящіе въ родствѣ другъ съ другомъ («Siebengechlecht»).

---

*) Carl Morrel Die Helvetische Geselchaft, стр. 275 и 276.

**) Напечатано въ Lebensgeschichte des Joh. Kaspar Pfenninger's von Stäfa. Стр. 26—48.

***) Оригиналъ хранится у автора этой книги.

Самый краснорѣчивый примѣръ послѣдовательной связи этихъ двухъ теченій представляетъ Жанъ Жакъ Каръ (Cart). Защищая свободу своей ваатдской родины и память Давеля, благочестиваго мечтателя, поплатившагося жизнью нѣсколько десятилѣтій тому назадъ за мечту стать освободителемъ своей земли отъ бернскаго ига, Каръ обратился изъ Ліона съ письмами къ бернскому патрицію Бернарду фонъ Муральту. Письма эти писаны въ декабрѣ 1792 г. и въ первой половинѣ 1793 г., но тѣмъ не менѣе они не содержатъ никакихъ революціонныхъ теорій, хотя въ нихъ и можно замѣтить признаки времени. Въ этихъ письмахъ изображается лишь прежнее правовое положеніе Ваадта и перечисляются старинныя привилегіи, отнятыя у него Берномъ,—совершенно такъ же, какъ дѣлалъ Генци и авторы женевскихъ и цюрихскихъ полемическихъ брошюръ *). Каръ прибѣгаетъ даже къ сравненію съ монархическими государствами, чтобы показать, какъ много существуетъ тамъ старинныхъ вольностей,—а въ Ваадтѣ Бернъ ихъ уничтожилъ. Здѣсь авторъ является еще защитникомъ историческаго права. Но впослѣдствіи онъ вооружается противъ державности нѣкоторыхъ швейцарскихъ городовъ и сёлъ, противъ, какъ онъ иронически выражается, 29525 государей, живущихъ въ нихъ; здѣсь авторъ оказывается уже противникомъ чистой демократіи, которую онъ нашелъ только въ малыхъ кантонахъ и—у индѣйцевъ (вспомните Сіейса!), причемъ онъ не скрываетъ, что предпочелъ бы индѣйскую демократію **). Съ раздраженіемъ говоритъ онъ о кантонахъ, управлявшихся мірскими сходами, не видя за злоупотребленіями самой сущности ихъ учрежденій. «Не ищите на этихъ сходахъ просвѣщеннаго, истинно-свободнаго народа, правящаго собой по либеральнымъ принципамъ: вы найдете совершенно противоположное. Тамъ все открыто продается: доходныя мѣста, фохтства, судебныя мѣста, высшія должности въ государствѣ, мѣста членовъ совѣта и даже главы республики, ландамманна. Къ этому на практикѣ и сводится державность народа. А если народъ ежегодно въ маѣ мѣсяцѣ продаетъ себя, то развѣ онъ свободенъ? Много говорилось о торговлѣ неграми, а вотъ, объ этой торговлѣ что-то не говорятъ. Если же мы еще вспомнимъ, что такой народъ имѣлъ подданныхъ, то не станемъ ли мы заранѣе скорбѣть объ ихъ участи?» ***).

---

*) Lettres de Jean Jacques Cart à Bernard de Muralt, trésorier du Pays de Vaud. Напечатано въ Парижѣ въ 1793 г.—Ср. Laharpe, Enumération des Principaux Griefs du Peuple, Vaudois. стр. 15 и слѣд.

**) De la Suisse avant la Révolution et pendant la Révolution. Напечатано въ въ 1802 г. Стр. 50 и 124.

***) Recherches historiques sur les Anciennes Assemblées des Etats des Pays de Vaud. Berne. 1797. стр. 37.

Такія заявленія указываютъ намъ путь къ представительной конституціи гельветическаго періода. Съ тѣхъ поръ, какъ возникла и стала давать тонъ французская республика, уваженіе къ прежнимъ формамъ народоправства падаетъ; въ тѣхъ кантонахъ, которые сохранили народныя права и враждебно относились къ революціонерамъ—главнымъ образомъ вслѣдствіе ихъ вольнодумства—видѣли теперь лишь очаги реакціи. Представительная система была въ почетѣ; надѣялись, что изъ палатъ легче будетъ распространить просвѣщеніе въ народѣ,—одно уже усердное подчеркиваніе слова «просвѣщеніе» свидѣтельствуетъ о недовѣріи къ массамъ,—а въ единомъ государствѣ, въ пользу котораго говорилъ принципъ братства и стремленіе устранить стѣснительныя ограниченія, не съумѣли найти мѣста для старошвейцарскихъ народныхъ правъ. Революція дала народу на нѣкоторое время право утвержденія конституцій и вэто, но предложенія школы Бабефа или оставались неизвѣстными, или вызывали къ себѣ лишь ненависть, и вскорѣ, когда революція въ время распространенія ея на Швейцарію уже страдала отъ истощенія, установился тотъ взглядъ, будто державность народа выражается, главнымъ образомъ, въ выборахъ—и даже въ косвенныхъ выборахъ. «Никогда», пишетъ Генрихъ Веденшвилеръ изъ Стэфы, «никогда нельзя было добиться общаго согласія на устраненіе злоупотребленій и насилій, зато правительства всегда были единодушны въ порабощеніи: опытъ слишкомъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ объ этихъ деспотическихъ заговорахъ. И кто же усумнится въ томъ, что если бы въ каждомъ кантонѣ было возстановлено народоправство на прежнихъ началахъ (чего хотятъ сторонники старой конституціи), то снова организовался бы этотъ тайный заговоръ, при которомъ правительства гарантировали другъ другу лишь свою власть, но никогда не обезпечивали правъ народа» *).

Другой современникъ, К. М. Коппъ также видитъ въ представительной демократіи гарантію противъ олигархическихъ правительствъ и,—какъ онъ прибавляетъ,—узду для охлократіи непросвѣщенной фанатичной толпы **). Идея единства, ненависть къ отдѣльнымъ олигархическимъ правительствамъ привела эманципированные средніе классы къ вѣрѣ въ непогрѣшимость представительства. Это достаточно ясно показываютъ приведенныя нами слова. Но какъ мало новой была эта идея, какъ сильно уже съ давнихъ поръ было стремленіе къ единству Швейцаріи, это мы можемъ видѣть изъ словъ Штокара (Stockar) изъ Шаффгаузена, сказанныхъ еще на нѣсколько десятилѣтій раньше, въ 1777 г., въ одномъ собраніи Гельветическаго Общества: «Общее

---

*) Beobachtungen über die neue Verfassung der helvetischen Republik, стр. 5.

**) Was soll jeder helvetische Bürger in Rücksicht des Staates uberhaupt und der angenommenen Konstitution besonders beachten und thun? стр. 11.

отечество, будучи раздѣлено на многія независимыя другъ отъ друга государства, остается для насъ незримой красотой, доступной только умственнымъ очамъ. Какъ бы мы радовались, если бы увидѣли его въ вещественной формѣ, если бы какое нибудь національное собраніе представило намъ чудное зрѣлище всего отечества, если бы наши вольныя земли были не только соединены неразрывными договорами, а совершенно слились въ одно государство, всѣ граждане котораго имѣли бы равныя права и обязанности» *).

Такимъ образомъ, несомнѣнно, что стремленія къ единству не могли способствовать развитію швейцарскихъ демократическихъ установленій и должны были отлиться въ представительную систему. Указывая на это, мы отнюдь не желаемъ умалить ихъ значенія, а лишь объясняемъ ходъ событій. Если мы поймемъ, что революціонная партія, рекрутировавшаяся больше изъ интеллигенціи, чѣмъ изъ народа, надѣялась при представительной системѣ скорѣе достигнуть своей цѣли, то намъ станетъ яснымъ также, почему она возложила на нее свои упованія — тѣмъ болѣе, что распространеніе народнаго законодательства мелкихъ кантоновъ на все объединенное государство казалось ей неразрѣшимой проблемой. Въ этомъ было что-то трагическое. Все, подробно изложенное нами, Гильти удачно характеризовалъ въ нѣсколькихъ словахъ: этотъ гельветическій періодъ надо понимать не какъ исторію только внѣшней государственной формы, единой Швейцаріи, а какъ внутреннюю трагедію демократической мысли, — трагедію, герой которой, раздвоившись, измѣнивъ самой сущности своей, погибаетъ отъ такого глубокаго, непримиримаго и трагическаго противорѣчія **).

Гельветическая конституція опиралась на штыки; она не была выработана народными представителями и утверждена самимъ народомъ посредствомъ всеобщаго голосованія.

Когда стало подготовляться противодѣйствіе ей, въ особенности въ Бернѣ и въ старыхъ демократіяхъ, большой совѣтъ гельветической республики предпринялъ новое раздѣленіе страны, желая этимъ сломить контръреволюцію. Ури, Швицъ, Утервальденъ и Цугъ были слиты въ одинъ Лѣсной кантонъ. Гларусъ съ Гастеромъ, Утцнахомъ, Швицскимъ Мархомъ, Швицскими Дворами, верхнимъ Тоггенбургомъ, Саргансомъ, Верденбергомъ, Саксомъ и верхней Рейнской долиной образовали кантонъ Линтъ. Аппенцель съ городомъ Сэнъ-Галленомъ и землей Сэнъ-галленской, нижнимъ Тоггенбургомъ и нижней Рейнской долиной слились въ кантонъ Сентисъ ***). Отъ Цуга были отдѣлены Вольныя Округа и графство Баденское, составившие

*) Strickler, Lehrbuch der Schweizergeschichte. стр. 9.
**) Carl Morel, Die Helvetische Geselschaft. стр. 262.
***) Hilty, Oeffentliche Vorlesungen uber die Helvetik. стр. 9.

кантонъ Баденъ. Отъ Берна еще французскій коммиссаръ Лекарлье отдѣлилъ Нагорье, которое въ этотъ періодъ фигурируетъ въ качествѣ особаго кантона *).

Это, конечно, не спасло конституціи. Вліяніе «партіи привилегій», какъ называли сторонниковъ старины, больше всего усиливалось дѣятельностью тѣхъ, которые выставляли себя защитниками гельветическаго правительства. Поведеніе французскихъ коммиссаровъ какъ будто нарочно было разсчитано на то, чтобы лишить новыя уставленія симпатій населенія. Но Бонапартъ оцѣнилъ федералистическія стремленія; онъ подмѣтилъ рѣзкую противоположность между новыми порядками и швейцарскими традиціями и очень искусно воспользовался этими стремленіями для своихъ цѣлей.

Въ концѣ апрѣля 1801 г. первый консулъ французской республики передалъ въ Мальмезонѣ швейцарскимъ депутатамъ проектъ новой конституціи, содержавшей существенныя уступки въ пользу державности кантоновъ. Большинство кантоновъ слова получили прежнія очертанія, какъ-то: Цюрихъ, Люцернъ, Ури, Швицъ, Утервальденъ, Цугъ, Солотурнъ, и Граубюнденъ. Бернское Нагорье (Оберландъ) снова было присоединено къ Берну, Ваадтъ же и западный Ааргау остались отдѣленными отъ него: послѣдній вмѣстѣ съ Баденомъ и верхнимъ Фриккталемъ образуетъ кантонъ Ааргау. Къ Гларусу присоединенъ Верденбергъ, Саргансъ, Гастеръ, Утцнахъ и Рапперсвиль; къ Аппенцэлю — городъ Сэнъ-Галленъ и земля Сэнъгалленская, Тоггенбургъ и Рейнская долина; къ Шаффхаузену — Тургау. Итальянскія фохтства съ Мисоксомъ образуютъ самостоятельный кантонъ **). Къ Фрейбургу принадлежатъ Муртенъ и Шварценбургъ; къ Базелю — нижній Фриккталь. Была оговорена возможность присоединенія Валлиса къ одному изъ сосѣднихъ кантоновъ. 29 мая этотъ мальмезонскій проектъ былъ одобренъ законодательнымъ совѣтомъ, но впослѣдствіи гельветическій сеймъ отвергъ его, какъ «смѣсь государственныхъ формъ, изъ которыхъ ни одна не получаетъ господствующаго значенія», ***) и выработалъ новый

*) Такія названія, какъ Швицскіе Дворы, Вольные Округа и т. д. надо считать собственными именами опредѣленныхъ мѣстностей: мы ихъ переводимъ потому, что въ самой Швейцаріи при ея разноязычіи подобныя названія тоже переводятся съ одного языка на другой. Въ частности, Нагорьемъ въ Швейцаріи называются мѣстности, расположенныя на альпійскихъ высотахъ; Бернское Нагорье, Berner Oberland,—это южная, возвышенная часть Бернскаго Кантона.—Замѣтимъ еще, что «Лѣсной кантонъ» у Курти называется «Waldstädte» т. е., *Лѣсные города*, но въ памятникахъ и у другихъ историковъ мы встрѣчаемъ названія: «Kanton Waldstätte» и «Kanton Waldstätten». Для швейцарцевъ это безразлично, ибо названія эти употребляются у нихъ въ качествѣ собственныхъ именъ и, писать ли ихъ такъ, или иначе, въ произношеніи разница незамѣтна. Мы въ переводѣ употребили то названіе, которое считаемъ болѣе правильнымъ. *Перев.*

**) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur, т. III, стр. 125.

***) Ср. Blumer, Bundesstaatsrecht, т. I, стр. 25.

проектъ, помѣченный 24 октября. Состоя, главнымъ образомъ, изъ сторонниковъ государственнаго единства, сеймъ, въ противоположность мальмезонскому проекту, хотѣлъ между прочимъ передать въ руки центральной власти распоряженіе національными имуществами, содержаніе дорогъ, натурализацію иноземцевъ, а также выкупъ за небольшое вознагражденіе десятинъ и оброковъ. Въ этой конституціи, кромѣ тринадцати старыхъ кантоновъ, мы находимъ еще Тургау, Ааргау, Ваадтъ, Рецію, Тессинъ и Валлисъ.

Бонапартъ, раздраженный тѣмъ, что сеймъ не уступилъ ему Валлиса, который онъ ради симплонской дороги хотѣлъ присоединить къ Франціи, допустилъ федералистовъ произвести переворотъ и захватить власть въ свои руки, но затѣмъ, сейчасъ же продиктовалъ побѣдителямъ свои условія и 27 февраля 1802 заставилъ ихъ принять новую конституцію, которая въ существенныхъ пунктахъ была лишь повтореніемъ мальмезонскаго проекта и не удовлетворила ни одной партіи. Несмотря на то, что Швейцарія оставалась единымъ государствомъ, центральная власть все таки не пользовалась достаточнымъ просторомъ,—особенность, вслѣдствіе которой Блюмеръ называетъ эту конституцію рѣзкой противоположностью позднѣйшей союзной конституціи 1848 г.*). Тринадцать старыхъ кантоновъ мы видимъ здѣсь большею частью въ ихъ давнихъ границахъ; Бернъ—безъ Ваадта и Ааргау, но со Шварценбургомъ и такъ называемымъ вельшскимъ Саанепвальдомъ, Ури увеличивается Ливиненталемъ, Швицъ—Герсау, Унтервальденъ — Энгельбергомъ. Сэнъ-Галленъ въ первый разъ является въ своихъ теперешнихъ границахъ, охватывающихъ мѣстности, часто переходившія отъ одного кантона къ другому: городъ Сэнъ-Галленъ, землю Сэнъ-галленскую, Тоггенбургъ, Рейнскую долину, Саксъ, Гамсъ, Верденбергъ, Саргансъ, Гастеръ, Утцнахъ и Рапперсвиль. Къ старымъ кантонамъ прибавляются: Тургау, Ааргау, вновь возстановленный Баденъ, Вадтъ, Бюндтенъ **), Тессинъ, Валлисъ.

Эта конституція, которой многіе кантоны вовсе не одобрили или одобрили лишь съ оговорками, а другіе не передавали на народное голосованіе, тоже была недолговѣчной. Противъ нея возстали унитаріи (т. е., сторонники единства) и выработали въ собраніи нотаблей конституцію 20 мая 1802 г. ***). Въ этой конституціи проводится различіе между общегосударственнымъ управленіемъ и отдѣльными контональными управленіями; она предписываетъ выработку общешвейцарскаго уголовнаго права, уголовнаго процесса, законовъ объ охранѣ лѣсовъ, торговыхъ законовъ, гражданскихъ за-

*) Bundesstaatsrecht, т. I, стр. 28.

**) Bündten т. е., Союзы—одно изъ давнихъ названій Граубюндена, употребляющееся и до сихъ. Значеніе его указано нами въ примѣчаніи на стр. 9. *Перев.*

***) Ср. Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über Helvetik, стр. 452.

коновъ и гражданскаго процесса, причемъ введеніе у себя послѣднихъ двухъ предоставлялось на усмотрѣніе каждаго кантона; далѣе, она обязываетъ государство устроить одно общешвейцарское высшее учебное заведеніе.

Границы кантоновъ снова передвигаются: Баденъ и Сэнъ-Галленъ остаются; Гларусъ и Аппенцелль увеличиваются частями бывшихъ кантоновъ Линтъ и Сентисъ; Ливиненталь переходитъ къ Тессину, Цугъ получаетъ Вольные Округа, Ваадтъ—прежнія фохтства Вифлисбургъ и Петерлингенъ, которыя первая гельветическая конституція присоединила было къ Фрейбургу. Валлисъ присоединенъ Наполеономъ къ Франціи.

Эта конституція тоже не упрочила положенія дѣлъ, но для насъ она имѣетъ большое значеніе. Это была первая конституція, подвергшаяся голосованію швейцарскаго народа во всей странѣ: съ нею конституціонной референдумъ, имѣвшій мѣсто во Франціи еще на десять лѣтъ раньше, входитъ въ число установленій Швейцаріи. Составленная нотаблями, майская конституція 1802 г. была передана на голосованіе всѣхъ гражданъ старше 20 лѣтъ. Голосованіе происходило въ общинахъ, и голосующіе могли въ теченіе четырехъ дней записывать въ общинныхъ канцеляріяхъ свои имена въ списки за и противъ конституціи. При этомъ было декретомъ установлено, что всѣ, неучаствующіе въ голосованіи, причисляются къ голосующимъ за конституцію. И дѣйствительно, конституція была принята, только благодаря этому послѣднему распоряженію: за нее высказались 72,453 гражданъ, а противъ нея—92,423 гражданъ; 167,172 граж. воздержались отъ голосованія. Такъ какъ воздержавшіеся отъ голосованія были причислены къ голосовавшимъ за конституцію, то малый совѣтъ могъ объявить эту конституцію «основнымъ закономъ, принятымъ значительнымъ большинствомъ правоспособныхъ гражданъ» *).

Такимъ образомъ, въ первый разъ было произведено голосованіе на всей швейцарской территоріи съ индивидуальнымъ счетомъ голосовъ на мѣстѣ жительства гражданъ, и, вѣроятно, этотъ способъ голосованія, котораго долго не могли придумать, нашли теперь самой простой вещью въ мірѣ. Конечно, эта конституція не принесла съ собой дальнѣйшаго развитія формъ народнаго права: иниціатива осталась ей чуждой; она не установила даже законодательнаго референдума, провозглашеннаго въ свое время во Франціи.

---

*) Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, стр. 441 и слѣд.

II.

Народное законодательство въ періодъ возрожденія.

Послѣ принятія централистической конституціи, о чемъ мы говорили выше, настало время, когда Наполеонъ могъ наказать унитаріевъ за противодѣйствіе его мальмезонскому проекту. Внезапно отозвавъ свои войска, онъ далъ этимъ сигналъ къ возстанію федералистовъ. Одержавъ побѣду, федералисты заставили гельветическое правительство бѣжать изъ Берна въ Лозанну и 27 Сентября созвали свой сеймъ въ Швицѣ. Проектъ союзной конституціи, сейчасъ же выработанный швицскимъ сеймомъ, показалъ, что и сторонники старины тоже многому научились за это время. За исключеніемъ Берна, всѣ кантоны открыто признали равноправность городскаго и сельскаго населенія; они имѣли въ виду, какъ еще въ 1799 г. предлагалъ въ своей запискѣ Карлъ Людвигъ фонъ Галлеръ *), учредить союзный совѣтъ, въ которомъ каждый кантонъ долженъ былъ имѣть одного представителя; союзный совѣтъ долженъ былъ самъ избирать своего предсѣдателя. Онъ по проекту долженъ былъ вѣдать иностранныя дѣла, надзирать за военными дѣлами, имѣлъ право предлагать проекты общеполезныхъ учрежденій и быть посредникомъ какъ въ распряхъ между кантонами, такъ и при внутреннихъ волненіяхъ въ самихъ кантонахъ. Для покрытія расходовъ союзъ долженъ былъ получить различныя регаліи и земли.

Однако Наполеонъ далъ теперь почувствовать свою силу и федералистамъ, какъ раньше унитаріямъ. Этотъ «хитрый господинъ», какъ иронически называетъ его Цшоке, навязалъ себя въ посредники — не изъ сочувствія къ той или иной партіи, а единственно изъ желанія держать Швейцарію въ зависимости отъ себя и обезопасить себя отъ вліянія на нее его про-

*) Ideen über die Einrichtung und die Befugnisse eines allgemeinen Eidenössischen Bundes-Raths oder über die Befestigung des Schweizerischen Staatenbundes.

тивниковъ: слабая и истощенная страна не могла отклонить его вмѣшательства. Посредническій актъ 19 февраля 1803 г. на довольно продолжительное время прекращаетъ борьбу, которая въ какіе нибудь пять лѣтъ создала семь конституцій и ихъ проектовъ, включая сюда и этотъ актъ *). Чѣмъ руководился Наполеонъ въ своей посреднической дѣятельности, ясно показываетъ достопримѣчательная рѣчь, сказанная имъ швейцарскимъ депутатамъ еще 12 декабря 1802 г. въ Сэнъ Клу.

«Чѣмъ больше я размышлялъ объ особенностяхъ вашей страны», говорилъ онъ, «тѣмъ больше я убѣждался въ невозможности подчинить ее однообразію въ виду разнообразія ея составныхъ частей; васъ все ведетъ къ федерализму. Какого только различія нѣтъ между вашими горцами и горожанами! Развѣ можете вы, напр., принудить демократическіе кантоны жить подъ такимъ же правленіемъ, какъ города,—или можете думать о введеніи чистой демократіи въ Бернѣ? Единое государство требуетъ постоянной арміи: ей нужно платить, а на это не хватитъ вашихъ финансовъ безъ обременительныхъ налоговъ. Вашъ народъ очень неохотно мирится съ налогами; если вы не хотите раздражать его, то вы должны взимать съ него лишь небольшія подати и не взваливать на него содержанія постоянной арміи».

«Швейцарія уже не можетъ играть значительной роли среди европейскихъ государствъ, какъ въ тѣ времена, когда около нея не было сильныхъ сосѣдей, когда Франція распадалась на шестьдесятъ, а Италія на сорокъ владѣній. Тогда иной изъ вашихъ городовъ былъ сильнѣе какого нибудь герцога, а личная храбрость вашихъ народовъ пересиливала цѣлыя арміи. Теперь уже не то. Теперь Франція имѣетъ 500,000, Австрія 300,000 Пруссія 200,000 хорошо дисциплинированныхъ солдатъ. Передъ такой силой Швейцарія совершенно исчезаетъ и вамъ остается только заниматься вашими дѣлами. Вы не можете играть никакой видной роли въ Европѣ. Вамъ нуженъ миръ, независимость и нейтралитетъ, признанный всѣми державами, окружающими васъ. Съ тѣхъ поръ, какъ Валлисъ отдѣленъ отъ васъ и Симплонъ открытъ для Франціи, нѣтъ никакихъ препятствій для осуществленія этихъ требованій».

«Для того, чтобы составить центральное правительство, у васъ слишкомъ мало выдающихся людей. Вамъ было бы трудно найти даже хорошаго ландаммана **). Меня счастливыя обстоятельства поставили во главѣ фран-

*) За исключеніемъ проекта швицскаго сейма всѣ они, а также и позднѣйшій союзный договоръ 1814 г., напечатаны въ сочиненіи Трокслера, ставшемъ библіографической рѣдкостью: «Die sieben Bundesverfassungen». Конституція гельветической республики и посредническій актъ помѣщена также у Блунчли, во второй части его Geschichte des Bundesrechtes (Urkundenbuch), стр. 503 и слѣд.

**) Такъ называется глава правительства въ нѣкоторыхъ кантонахъ; во времена посредническаго акта такой титулъ носилъ и глава союзнаго правительства. *Перев.*

цузскаго правительства и тѣмъ не менѣе я не счелъ бы себя способнымъ управлять швейцарцами. Если первый ландамманнъ будетъ изъ Цюриха, то бернцы будутъ недовольны. Если вы изберете бернца, то недовольны будутъ цюрихчане. Если вы захотите избрать протестанта, этому воспротивятся католики— и на оборотъ. Если вы изберете богатаго, ему станутъ завидовать; если же вы изберете достойнаго бѣдняка, то вамъ придется назначить ему высокій окладъ, если вы хотите, чтобы онъ пользовался нѣкоторымъ уваженіемъ».

«Если вы все это устроите, а я потребую отъ вашего ландамманна чего нибудь такого, что онъ не пожелалъ бы исполнить, то я пригрожу ему двухъ сотъ тысячной арміей, и онъ долженъ будетъ повиноваться. Если же я вынужденъ обращаться къ отдѣльнымъ кантонамъ, то рѣшеніе сваливается однимъ учрежденіемъ на другое; каждое изворачивается тѣмъ, что данное дѣло превышаетъ его компетенціи и отвѣчаетъ мнѣ: иди и попробуй нашихъ горъ! Въ концѣ концовъ нужно созвать сеймъ, для чего понадобится два мѣсяца времени, а въ теченіе этой проволочки гроза пройдетъ— и вы спасены. Въ этомъ и состоитъ истинная политика Швейцаріи».

«Я говорю вамъ такъ, какъ будто бы я самъ былъ швейцарцемъ. Для малыхъ государствъ федерація чрезвычайно выгодна. Я самъ уроженецъ горъ; я знаю духъ, который тамъ царитъ. Лишь бы не было арміи, централизованныхъ финансовъ, налоговъ исходящихъ отъ центральной власти, дипломатическихъ агентовъ въ другихъ странахъ — и этимъ вы уже много разъ сберегали не одну сотню тысячъ франковъ! Швейцарія должна ограничиться хорошимъ устройствомъ и веденіемъ своихъ внутреннихъ дѣлъ. Она должна наслаждаться тройнымъ равенствомъ: равенствомъ всѣхъ кантоновъ между собой, равенствомъ гражданъ всѣхъ городовъ и равенствомъ городскаго и сельскаго населенія—и при этомъ она должна опираться на французскую дружбу».

«Чтобы достигнуть независимости и нейтралитета, вамъ необходимо возможно скорѣе и прежде всего организовать ваши кантоны приблизительно по прежнему, но съ тѣмъ измѣненіемъ, чтобы всѣ кантоны пользовались одинаковыми правами и чтобы города отказались отъ своихъ привилегій относительно ихъ прежнихъ подданныхъ, а патриціи — отъ привилегій относительно ихъ согражданъ. Организаціи кантоновъ, — повторяю это, — должны основаться на обычаяхъ, религіи, интересахъ и воззрѣніяхъ каждаго кантона».

Не трудно отличить въ этихъ словахъ правду отъ лжи, хотя онѣ перемѣшаны очень искусно. Прежде всего, однако, бросается въ глаза то, что Наполеонъ назвалъ «французской дружбой» и что вѣрнѣе нужно было бы назвать французскимъ покровительствомъ. Всевластному консулу, который въ этомъ случаѣ лишь продолжалъ традиціонную политику французскихъ королей, меньше всего, конечно, было желательно, чтобы Швейцарія стала

сильнѣе и независимѣе отъ него, а совѣты его относительно бережливости въ государственномъ хозяйствѣ, были вовсе неумѣстны въ устахъ того человѣка, который обязалъ эту зависимую отъ него страну ставить подъ его знамена нѣсколько полковъ и взималъ съ нея значительной налогъ кровью. Вступительныя статьи посредническаго акта своимъ снисходительнымъ тономъ достаточно ясно показываютъ, въ чьихъ интересахъ былъ заключенъ этотъ актъ: въ нихъ говорится о симпатіяхъ французской націи «къ этому почтенному народу» («pour ce peuple recommandable»), независимость котораго упрочена Франціей, и объ интересахъ Франціи и итальянской республики, «границы которыхъ прикрыты Швейцаріей».

Посредническій актъ перечисляетъ девятнадцать державныхъ кантоновъ: кромѣ старыхъ земель,—кантоны Сэнъ-Галленъ, Граубюнденъ, Ааргау, Тургау, Тессинъ и Ваадтъ въ ихъ теперешнихъ очертаніяхъ. Кантоны, бывшіе раньше демократическими, снова получили конституціи мірскихъ сходовъ съ нѣкоторыми измѣненіями, патриціатскіе же кантоны получили представительныя конституціи, въ которыхъ землямъ были предоставлены равныя права съ городами. Активное и пассивное избирательное право было поставлено въ зависимость отъ ценза. Граждане, пользующіеся избирательнымъ правомъ, могли избирать изъ своего округа только треть представителей; остальныя двѣ трети они должны были избирать изъ другихъ округовъ: этимъ имѣлось въ виду дать больше вліянія городской интеллигенціи. Новымъ же кантонамъ, кромѣ Граубюндена, была дана еще болѣе тяжеловѣсная система выборовъ. Союзная армія, состоявшая изъ контингентовъ, поставляемыхъ кантонами, и содержавшаяся на кантональныя суммы, была лишь нѣсколько больше 15,000 человѣкъ. На сеймахъ Бернъ, Цюрихъ, Ваадтъ, Сэнъ-Галленъ, Ааргау и Граубюнденъ пользовались каждый двумя голосами, остальные же кантоны имѣли, по одному голосу, но представители, по прежнему, были связаны наказами своихъ кантоновъ. Шесть городовъ: Фрейбургъ, Бернъ, Золотурнъ, Базель, Цюрихъ и Люцернъ были по очереди первенствующими каждый въ теченіе одного года. Шультгейссъ *) того города, который въ данномъ году былъ первенствующимъ, носилъ титулъ ландамманна Швейцаріи; онъ предсѣдательствовалъ на сеймахъ, велъ союзныя дѣла—отчасти одинъ, а отчасти вмѣстѣ со своимъ кантональнымъ правительствомъ—и былъ представителемъ союза въ сношеніяхъ, какъ съ отдѣльными кантонами, такъ и съ иностранными державами. Союзныя власти большинствомъ трехъ четвертей голосовъ могли объявлять войну, заключать миръ и договоры съ другими государствами. Сеймъ заключалъ торговые договоры, обсуж-

*) Schultheiss—титулъ главы правительства въ нѣкоторыхъ кантонахъ, соотвѣтствующій титулу ландамманъ, въ другихъ кантонахъ. *Перев.*

далъ таможенные тарифы, заключалъ военныя капитуляціи, разрѣшалъ или запрещалъ вербовку солдатъ въ иностранныя войска; ему принадлежало верховное начальство надъ союзной арміей, онъ назначалъ главнокомандующаго, вѣдалъ дѣла относительно столкновеній между кантонами и безпорядковъ въ самихъ кантонахъ и въ случаѣ нарушенія законовъ кантональными учрежденіями, предавалъ ихъ суду, который состоялъ изъ предсѣдателей уголовныхъ судовъ всѣхъ остальныхъ кантоновъ. Ландамману принадлежало право надзора надъ рѣками и дорогами. Внутри кантоновъ не было никакихъ политическихъ привилегій. Кантонамъ запрещалось давать убѣжище преступникамъ, преслѣдуемымъ другими кантонами. Союзъ гарантировалъ свободу транспорта товаровъ, жизненныхъ припасовъ и скота. Конституція признавала въ принципѣ также свободу полученія правъ осѣдлости *), но впослѣдствіи граждане одного кантона, поселившіеся въ другомъ, не получали политическихъ правъ въ томъ кантонѣ, въ которомъ они селились. Почта была передана въ вѣдѣніе кантоновъ, въ монетномъ же дѣлѣ сеймъ имѣлъ право установить общешвейцарскую монетную систему. Онъ воспользовался этимъ правомъ, постановивъ, чтобы кантоны при чеканкѣ серебрянной монеты выше одного франка приняли за основаніе швейцарскій франкъ, равный $1^1/_2$ французскимъ франкамъ. Таможенныя пошлины сперва были значительно ограничены, но затѣмъ, онѣ снова увеличились подъ вліяніемъ политики Наполеона, принудившаго швейцарцевъ запретить ввозъ англійскихъ мануфактуръ, а для покрытія расходовъ, необходимыхъ для выполненія этого запрещенія,—ввести таможенныя пошлины на всѣ товары. Замѣтимъ кстати, что Швейцарія принуждена была покупать соль у своей западной сосѣдки по очень дорогой цѣнѣ, вслѣдствіе чего народъ прозвалъ договоръ съ Франціей «пересоленнымъ».

---

*) Здѣсь и въ дальнѣйшихъ строкахъ мы передаемъ швейцарскій правовой терминъ *Niederlassung* словами: осѣдлость и права осѣдлости, за отсутствіемъ у насъ соотвѣтствующаго выраженія. Основная ячейка Швейцаріи—община, гарантирующая извѣстныя права своимъ членамъ; пришлый же элементъ, люди изъ иныхъ общинъ не пользуются этими правами и раздѣляются на двѣ категоріи, которыя характеризуются словами: Aufenthalt и Niederlassung. Aufenthalt есть простое проживательство; «проживающій»—Aufenthälter—можетъ жить въ данной общинѣ, состоять на чьей-либо службѣ, работать по найму, учиться и т. п., но онъ не можетъ вести никакого самостоятельного дѣла подъ своей отвѣтственностью: для этого необходимо пріобрѣсть права осѣдлости, Niederlassung; пріобрѣтшій эти права — Niederlassener — опять таки не становится членомъ общины, а лишь получаетъ право самостоятельнаго занятія своей профессіей. Условія пріобрѣтенія этого права опредѣлятся кантонами. Изъ дальнѣйшаго читатель увидитъ, что въ Швейцаріи, давно ведется борьба за то, чтобы передать регулированіе этихъ отношеній союзу, что выразилось въ союзной конституціи 1848 г. (Ст. 41 и 42) и нынѣ дѣйствующей союзной конституціи 1874 г, (Ст. 43—48). Не останавливаясь подробно на этомъ вопросѣ, мы замѣтимъ здѣсь, что вышеупомянутыя статьи нынѣшней конституціи частью «не вступили въ полную силу», частью же «никогда не были осуществлены». Ср. Die Totalrevision der Bundesverfassung von Carl H. Mann, стр. 11. *Перев.*

Фактически Наполеонъ превратилъ Швейцарію въ вассальное государство. Онъ самъ говорилъ: «никогда я не потерплю въ Швейцаріи никакого посторонняго вліянія, кромѣ моего, хотя бы это мнѣ стоило даже ста тысячъ человѣкъ; вашъ нейтралитетъ для меня—пустое слово, лишенное всякаго значенія; онъ можетъ быть вамъ полезнымъ лишь до тѣхъ поръ, пока я хочу». Еще циничнѣе говорилъ швейцарцамъ одинъ сенаторъ. «Вамъ не нужно», сказалъ этотъ вѣжливый французъ, «никакого образованія; ваше дѣло лишь смотрѣть за лугами да пасти коровъ».

Но характеръ протектората лучше все освѣщается тѣмъ фактомъ, что Наполеонъ отнялъ у Швейцаріи въ 1805 г. Даппенталь на западѣ Ваадта, въ 1806 г.—Нейенбургъ. Въ 1810 г. кантонъ Тессинъ былъ частью занятъ итальянскими войсками, и французскій императоръ далъ понять, что территорія къ югу отъ Альповъ будетъ присоединена къ итальянскому королевству.

Однако съ реакціонной точки зрѣнія посредническій актъ не заслуживалъ ни малѣйшаго одобренія, такъ какъ онъ все же былъ неизмѣримо выше правительственныхъ порядковъ, царившихъ до 1798 г., и принесъ не мало пользы. Многочисленные конкордаты *) между кантонами, значительныя права самой союзной власти, а также проявленіе обще-швейцарскаго духа въ грандіозномъ дѣлѣ исправленія береговъ Линта, не смотря на все раболѣніе передъ «великимъ посредникомъ», все таки давали мѣсто надеждѣ, что современемъ въ союзѣ снова явится единодушіе и сила, утраченныя имъ за послѣднія столѣтія.

Но какъ мало интересовались крѣпкой и дѣйствительно свободный организаціей тѣ, которые любили выставлять себя достойными потомками старыхъ швейцарцевъ, какъ сильно стремились они къ одному лишь возстановленію своихъ привилегій, насколько такое возстановленіе было возможно въ послѣ-революціонное время, — это вскорѣ должна была показать конституціонная борьба съ 1813 по 1815 г. За паденіемъ протектора слѣдовало не возвышеніе униженнаго союза, а еще большее униженіе его. Старые кантоны сейчасъ же принялись за возстановленіе своей чрезмѣрной самостоятельности. Многіе — и прежде всѣхъ Бернъ — требовали даже возстановленія своихъ прежнихъ границъ и предъявляли притязанія на такія права, которыя были хотя и не совершенно одинаковы съ ихъ прежними правами, но все же очень приближались къ нимъ. Иностраннымъ державамъ пришлось спасать существованіе новыхъ кантоновъ (Ваадта, Аргау, Сэнъ-Галлена и т. д.)

---

*) Конкордатами называются въ Швейцаріи соглашенія и договоры между кантонами относительно правъ наслѣдства, мѣропріятій противъ эпизоотій, мѣропріятій, касающихся рыбной ловли и т. п. *Перев.*

и въ особенности много заботился объ этомъ императоръ Александръ I по просьбамъ бывшаго своего воспитателя, ваатландца Лагарпа. Лишь тогда, когда вѣнскій конгрессъ обѣщалъ сохраненіе нейтралитета Швейцаріи только подъ тѣмъ условіемъ, чтобы 19 кантоновъ остались въ томъ видѣ, въ какомъ они существовали во время посреднической конституціи, — реакціонеры увидѣли себя вынужденными подчиниться неизбѣжности. Союзныя державы прибавили къ существовавшимъ 19 кантонамъ еще три: Валлисъ, Женеву, увеличенную впослѣдствіи нѣсколькими савойскими общинами, и возвращенный подъ верховную власть Пруссіи, Нейенбургъ; Бернъ получилъ городъ Биль, большую часть базельскаго епископства, другія части котораго были присоединены къ Базелю и Нейенбургу. Спустя нѣсколько лѣтъ Граубюнденъ получилъ австрійское владѣніе Рецюнсъ, но онъ тщетно протестовалъ противъ присоединенія къ Ломбардско-Венеціанскому королевству Вельтлина, Клевена (Кьявены) и Вормса (Борміо) *). Такимъ образомъ теперь было двадцать два кантона, и 7 Августа 1815 г. всѣ они приняли союзный договоръ,—жалкое созданіе «долгаго сейма».

Въ союзномъ договорѣ союзъ уже не является основнымъ и давно существующимъ учрежденіемъ: кантоны договариваются между собой, какъ будто они раньше никогда не составляли швейцарской федераціи и объединяются «настоящимъ союзомъ для защиты своей свободы отъ всѣхъ нападеній иностранныхъ державъ и для охраны спокойствія и порядка въ своихъ предѣлахъ». Изъ союзнаго государства, какимъ была Швейцарія во время посредническаго акта, она превращается въ союзъ государствъ. На сеймѣ самый большой кантонъ имѣетъ такое же значеніе, какъ и самый малый: каждый изъ нихъ пользуется однимъ голосомъ. Сеймъ завѣдывалъ союзной арміей и союзной военной кассой; онъ назначалъ генерала **) и союзныхъ полковниковъ, назначалъ пословъ и заключалъ торговые договоры; онъ могъ объявлять войну, заключать миръ и вступать въ соглашенія. Въ послѣднихъ трехъ случаяхъ сеймъ могъ принимать постановленія лишь большинствомъ трехъ четвертей голосовъ. Въ промежуткахъ между засѣданіями сейма союзныя дѣла велись правительствомъ первенствующаго кантона съ участіемъ союзныхъ представителей, если сеймъ находилъ это нужнымъ; первенство же принадлежало поочередно Цюриху, Берну и Люцерну. Напрасно Базель настойчиво протестовалъ противъ этого передвиженія первенствующаго мѣста и

---

*) Актъ передачи Рецюна напечатанъ у Устери: Usteri, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, стр. 112. Протестъ Граубюндена напечатанъ тамъ-же, стр. 61.

**) Слово: «генералъ» значитъ въ Швейцаріи — главнокомандующій всей арміей; это не чинъ, а высшій военный постъ, и слѣдующій генералъ назначается лишь послѣ смерти или отставки своего предшественника.

Перев.

ожидалъ спасенія только отъ постоянныхъ союзныхъ учрежденій *). Кантоны могли заключать военныя капитуляціи безъ разрѣшенія сейма: они должны были лишь доводить объ этомъ до его свѣдѣнія. Частные союзы отдѣльныхъ кантоновъ между собой и съ иностранными державами не были отчетливо воспрещены; прежнее ограниченіе, что такіе союзы не должны вредить федераціи или правамъ другихъ кантоновъ, уступило мѣсто произволу. Распри между кантонами должны были рѣшаться третейскими судьями изъ незаинтересованныхъ кантоновъ; въ случаѣ надобности сеймъ могъ назначить предсѣдателя такого суда. Въ случаѣ внѣшней или внутренней опасности каждый кантонъ имѣлъ право «требовать отъ другихъ кантоновъ надлежащаго содѣйствія». «Если въ какомъ либо кантонѣ произойдутъ волненія, то правительство его можетъ призвать на помощь другіе кантоны, однако объ этомъ немедленно же долженъ быть извѣщенъ первенствующій кантонъ; если же опасность затянется надолго, то сеймъ по просьбѣ соотвѣтствующаго правительства приметъ дальнѣйшія мѣры». «Въ случаѣ внезапной опасности извнѣ кантонъ, подвергающійся ей, хотя и можетъ призвать на помощь другіе кантоны, но долженъ сейчасъ же извѣстить объ этомъ первенствующій кантонъ; этотъ послѣдній созоветъ сеймъ, который и приметъ всѣ мѣры для охраны безопасности союза». О правѣ осѣдлости уже нѣтъ и рѣчи. Право взиманія таможенныхъ налоговъ гарантируется кантонамъ и только для установленія новыхъ налоговъ требуется согласіе сейма. Свобода торговли ограничивается. Монастырямъ отчетливо гарантируется союзомъ ихъ существованіе и имущества, но всѣ остальные вопросы внутренняго управленія предоставляются на усмотрѣніе кантоновъ.

Хотя нѣкоторыя постановленія сеймовъ разъясняли статьи союзнаго договора въ прогрессивномъ смыслѣ, а многіе конкордаты имѣли въ виду полезныя нововведенія, но, въ общемъ, въ этотъ періодъ реставраціи царила узость и ограниченность. Въ 1822 г. Мюллеръ-Фридбергъ возмущается продолжительными засѣданіями сейма. «Отвратительно», говоритъ онъ, «подъ именемъ отечества понимать двадцать два различныхъ интереса и всячески комбинировать ихъ, — а въ концѣ концовъ, въ кантонахъ кто нибудь, не имѣющій ни малѣйшаго понятія о всѣхъ подробностяхъ и сложныхъ условіяхъ дѣла, заявляетъ, что онъ сдѣлалъ бы лучше» **). Спустя много лѣтъ, но еще при господствѣ союзнаго договора, Баумгартнеръ говорилъ: «Отечество въ собраніяхъ швейцарскихъ совѣтовъ является лишь какимъ то привѣскомъ, кружкой для сбора подаяній, въ которую бросаютъ

*) «Schweizerischer Volksfreund» 30 ноября 1860 г.; рефератъ о докладѣ д-ра Виланда: Basels Antheil am Bundesvertrage von 1814.

**) Jakob Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, стр. 17.

стертые гроши, чтобы тѣмъ удобнѣе держать сотни тысячъ въ своихъ кантональныхъ кассахъ» *).

Въ почтовомъ и монетномъ дѣлѣ, въ вопросѣ о правѣ осѣдлости, гдѣ централизація была бы столь умѣстной и полезной, все или почти все предоставлялось на усмотрѣніе отдѣльныхъ кантоновъ. Но зло состояло не только въ отсутствіи законодательной власти, защищающей общіе интересы: даже хорошіе принципы, какіе еще удержались въ союзномъ договорѣ, безнаказанно игнорировались кантонами. Правда, теперь уже не было подданныхъ земель, но статья, говорившая, что политическія права не могутъ стать привилегіей какого нибудь одного класса, была мертвой буквой. Патриціатъ захватилъ правленіе въ свои руки и самыми безсмысленными притязаніями обновлялъ воспоминанія о своемъ прежнемъ величіи. Въ Бернѣ городъ имѣлъ въ большомъ совѣтѣ 200 представителей, а вся земля—только 99; въ Люцернѣ городъ и земля избирали по 50 представителей, хотя земля имѣла въ пять разъ больше населенія, чѣмъ городъ; въ Цюрихѣ городъ Цюрихъ избиралъ 26 представителей, городъ Винтертуръ—5, а земля 51 представителя: эти представители вмѣстѣ избирали 130 членовъ совѣтовъ, причемъ избраннымъ могъ быть лишь тотъ изъ гражданъ, кто платилъ налоги съ имущества въ 10,000 франковъ. Большой совѣтъ Фрейбурга состоялъ изъ 108 патриціевъ, 4 городскихъ мѣщанъ (Kleinbürger) и 38 гражданъ изъ остальной земли. Въ Тургау народъ избиралъ непосредственно только 32 членовъ, остальные же 38 назначались тремя избирательными коллегіями, въ каждой изъ которыхъ рѣшающее вліяніе имѣлъ самъ малый совѣтъ. Въ Швицѣ главный округъ избиралъ въ простой земскій совѣтъ 60 членовъ, а всѣ остальные округа вмѣстѣ 36 членовъ. Верхневаллисцы захватили себѣ больше голосовъ, чѣмъ досталось болѣе многочисленнымъ нижневаллисцамъ. Многія должности были пожизненны и доступны лишь избраннымъ. Если государственныя должности плохо вознаграждались, то не затѣмъ, чтобы не обременять народа, а затѣмъ, чтобы онѣ были доступны только богачамъ. Роль же союза въ отношеніяхъ къ другимъ государствамъ была теперь не почетнѣе, чѣмъ во времена Наполеона. Послѣ нѣкотораго упорства, сеймъ и кантоны покорно сдавались предъ угрозами реакціонныхъ державъ, требовавшихъ высылки эмигрантовъ. Аристократы даже воспользовались случаемъ, чтобы не только стѣснить прессу въ обсужденіи европейскихъ дѣлъ, но и усилить цензуру, возстановленную во времена посредничества. Даже о Мюллерѣ-Фридбергѣ, на котораго мы только что ссылались, сэнъ-галленскомъ ландаманѣ и одномъ изъ самыхъ образованныхъ государственныхъ людей этого періода, сообщаютъ, что онъ не терпѣлъ никакой конкурренціи своей собственной га-

*) Ibid. Стр. 16.

зетѣ, въ особенности же если конкуррировать съ нимъ пытались второстепенные чиновники *). Бернскій шультгейссъ Фишеръ, человѣкъ выдающагося ума, не постыдился открыть въ 1830 г. сеймъ въ Бернѣ рѣчью, въ которой онъ дѣятельность прессы называлъ жалкимъ ремесломъ: имъ, дескать, занимаются или изъ страсти, или ради наживы, или изъ желанія повредить другимъ, или наконецъ изъ зависти **).

Іюльская революція сразу встряхнула умы. Мы вступаемъ въ періодъ возрожденія. Могучій подъемъ духа въ этотъ періодъ былъ гораздо благопріятнѣе для обновленія союзной жизни и единенія швейцарскаго народа, чѣмъ время Гельветики. Въ словахъ фонъ Ваттенвиля, сказанныхъ имъ, какъ говорятъ, вскорѣ послѣ принятія союзнаго договора: «Notre pauvre boutique est pourrie» — «сгнилъ нашъ жалкій балаганъ» — упрямая аристократія должна была признать истину. «Пѣтухъ пропѣлъ, занялась заря!» восклицалъ теперь тургауецъ Борнгаузеръ. Новый Аттинггаузенъ, престарѣлый Бонштеттенъ писалъ: «Цшокке! Цшокке! Не правда ли, мы всѣ стали на цѣлый клафтеръ выше, чѣмъ были 14 дней тому назадъ? Не станетъ ли этотъ іюль началомъ новой, великой эпохи человѣчества?» А въ Устерѣ, на грандіозномъ собраніи цюрихскихъ гражданъ, Гуйеръ опредѣлилъ характеръ новыхъ стремленій, указавъ главное требованіе времени, состоящее въ томъ, чтобы «мы и внуки наши имѣли хорошее правленіе не изъ милости, а по праву».

Многіе кантоны измѣнили свои конституціи; они установили принципъ державности народа, равноправность городскаго и сельскаго населенія, которая, если не вполнѣ, то въ значительной степени была дѣйствительно осуществлена. Далѣе, они установили прямые выборы членовъ большого совѣта, раздѣленіе властей, право петицій, свободу печати, свободу занятія промыслами, приняли болѣе либеральныя постановленія относительно пріобрѣтенія правъ осѣдлости ***) и постановили оказывать болѣе значительную поддержку народному просвѣщенію изъ государственныхъ (т. е., кантональныхъ— *Переводч.*) средствъ. Во Фрейбургѣ требовали введенія такого представительства, которое бы «основывалось на двухъ принципахъ: количествѣ населенія и его культурѣ» ****).

Одна часть швицскаго кантона, принявшая названіе: «Внѣшняя Земля Швицъ» (Schwyz aüszeres Land), временно отдѣлилась отъ остальныхъ

---

*) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur, т. III, стр. 226.

**) Baumgartner, Die Schweiz in ihren Umgestaltungen und Kämpfen von 1830—1850, т. I, стр. 10.

***) См. примѣчаніе на стр. 79. *Переводчикъ.*

****) Müller-Eriedberg, Schweizerische Annalen, т. II, стр. 495.

частей, потому что она пользовалась меньшими правами, чѣмъ эти послѣднія; по той же причинѣ въ 1832 г. Базельская Земля окончательно отдѣлилась отъ города Базеля, такъ что съ тѣхъ поръ, кромѣ Унтервальдена и Аппенцеля, базельскій кантонъ тоже состоитъ изъ двухъ независимыхъ другъ отъ друга полукантоновъ.

Само собою разумѣется, что обстоятельства, изображенныя нами выше, заглушили было швейцарскій конституціонный референдумъ, и благопріятныя условія для народнаго законодательства явились только въ періодъ возрожденія. Возрожденіе постепенно отняло у малыхъ совѣтовъ представительныхъ кантоновъ законодательную иниціативу, которая почти вездѣ принадлежала имъ или исключительно, или съ ничтожными ограниченіями, — и передало ее большимъ совѣтамъ. Конечно, это измѣненіе все еще остается въ предѣлахъ представительной системы, но оно имѣетъ большое значеніе, какъ ступень діалектическаго развитія демократическихъ идей. Развѣ одни уже названія: большой и малый совѣтъ, изъ которыхъ малый былъ выше, не напоминаютъ форму правленія городовъ? Система представительства возобновила ее, хотя она дала народу больше представителей, а революція доставила селамъ и деревнямъ много вольностей. Теперь часть власти малаго совѣта была отнята у него и передана большому. Но стремленія многихъ политиковъ шли дальше: они требовали *перенесенія законодательной власти непосредственно въ народъ.*

Первое движеніе, бывшее носителемъ идеи народнаго законодательства, произошло въ 1831 г. въ сэнъ-галленскомъ кантонѣ. Между тѣмъ, какъ цюрихская конституціонная борьба, начавшаяся на устерскомъ собраніи, была вызвана преимущественно экономическими неурядицами и имѣла въ виду устранить ихъ,—сэнъ-галленская борьба сосредоточивалась больше на конституціонныхъ формахъ и лучше разработала ихъ. Она не только дала иной видъ представительству, но и внесла въ представительные кантоны новое установленіе: *народное вэто*. Однако, главное ея значеніе заключается даже не въ этомъ: тогда борьба за законодательный референдумъ и иниціативу въ первый разъ велась въ Швейцаріи столь глубоко-продуманно и основательно, что ей принадлежитъ почетное мѣсто въ исторіи политическаго развитія.

По примѣру Сэнъ-Галлена, вэто было въ 1832 г. введено въ Базельской Землѣ, а въ 1841 г.—въ Люцернѣ, и дальнѣйшему распространенію его помѣшало лишь то обстоятельство, что въ этомъ послѣднемъ кантонѣ реакціонеры воспользовались имъ для сверженія либеральнаго правительства, послѣ чего либеральные кантоны не рѣшались дать ему мѣсто среди своихъ установленій. Введеніе вэто въ Валлисѣ въ 1839 г. не представляетъ собою значительнаго успѣха, такъ какъ этотъ кантонъ еще въ давнія времена имѣлъ референдумъ, который, правда, былъ уничтоженъ въ 1802 г. конституціей,

навязанной Наполеономъ, но затѣмъ, снова возстановленъ въ 1815 году. Укажемъ здѣсь также, какъ успѣхъ представительной системы, то обстоятельство, что Цугъ въ 1814 г. отнялъ законодательную власть у мірского схода и оставилъ за нимъ только избраніе членовъ магистратовъ. Валлисъ, въ 1839 г., какъ мы видѣли, введшій у себя вэто, уже въ 1844 г. снова замѣняетъ ее референдумомъ, но не федералистическимъ, а современнымъ. Въ 1845 г. Ваадтъ вводитъ у себя факультативный референдумъ и иниціативу. Бернъ, въ которомъ референдумъ втеченіе нѣсколькихъ вѣковъ былъ въ забвеніи, въ 1846 г. также вводитъ его въ свою конституцію,—въ видѣ факультивнаго. Но въ Цюрихѣ всѣ усилія, направленныя къ введенію вэто, оканчиваются въ 1842 г. неудачей въ большомъ совѣтѣ.

Изъ цѣлаго ряда этихъ явленій я нахожу нужнымъ остановиться на трехъ: на конституціонной борьбѣ въ Сэнъ-Галленѣ, Цюрихѣ и Ваадтѣ. Въ Сэнъ-Галленѣ народное законодательство въ періодъ возрожденія защищалось прежде всего и энергичнѣе всего; неудачная попытка въ Цюрихѣ важна, какъ предтеча позднѣйшаго, глубокаго движенія, а въ Ваадтѣ борьба привела къ самымъ счастливымъ результатамъ.

—

III.

Введеніе вэто въ Сэнъ-Галленѣ.

Когда въ противоположность бюрократической представительной системѣ проложила себѣ дорогу мысль, что народъ долженъ фактически стать верховнымъ владыкой, вожди сэнъ-галленской народной партіи увидѣли средство къ этому сперва въ федералистическомъ референдумѣ, — несмотря на то, что теоретически онъ уже былъ превзойденъ опытами французской революціи и Гельветики. Параллельно съ этимъ шли такія требованія, какъ сокращеніе числа членовъ большого совѣта до ста человѣкъ и избраніе членовъ высшихъ судовъ непосредственно народомъ. Во главѣ демократовъ стояли: Діогъ, Эйхмюллеръ и Графъ. Первый изъ нихъ былъ теоретикомъ и парламентскимъ ораторомъ партіи; второй, виноторговецъ, «начетчикъ» (Bibelleser»), «демократъ до смерти», какъ онъ самъ себя называлъ, — народнымъ трибуномъ; третій же — крестьянскій дипломатъ, умѣвшій и въ залѣ совѣта одерживать верхъ надъ людьми болѣе учеными, чѣмъ онъ *).

Сперва господствующее направленіе отвергало даже формальное объявленіе державности народа, за что въ большомъ совѣтѣ высказались только два члена: Карлъ Курти изъ Рапперсвиля и Штейнахъ изъ Утцнаха. При этомъ требованіе для конституціи всенародной санкціи вызвало разногласія. «Возражали», пишетъ Баумгартнеръ, «что возникла бы большая несообразность, если бы, напр., $^3/_5$ окружныхъ собраній утвердили конституцію, а $^2/_5$ высказались противъ нея, между тѣмъ какъ возможно, что населеніе этихъ $^2/_5$ округовъ будетъ многочисленнѣе» **).

Впрочемъ, еще въ брюшюрѣ «Народные взгляды или совершенно но-

*) Ср. мою статью: Zur Geschichte der Volksrechte, st. gallische Erinnerungen an die Jahre 1830 und 1831.—Dr. Anton Henne, Die schweizerische Revolution 1798 bis 1834 стр. 123.—Ein wohlmeinendes Wort eines st. gallischen Bürgers an seine Mitbürger, стр. 6.—Ueber die neue Verfassung des Kantons St. Gallen. Ein Gespräch zwischen dem Ammann und seinem Nachbar Hans, Jörg, стр. 9.

**) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, стр. 219.

вая конституція сенъ-галленскаго кантона», появившейся въ 1830 г., нѣкій «свободолюбивый тоггенбуржецъ» требовалъ, чтобы «въ конституцію и въ число законовъ» включались и вступали въ силу лишь тѣ статьи, которыя приняты народомъ на окружныхъ мірскихъ сходахъ (Bezirkslandsgemeinden)—«абсолютнымъ большинствомъ и въ двухъ третяхъ ихъ». «Въ виду этого, малый (правительственный) и большой совѣты, *какъ и всякій гражданинъ*, должны имѣть одинаковое право дѣлать предложенія относительно конституціи или законовъ, которыя должны поступатъ на разсмотрѣніе полнаго собранія большого совѣта, а затѣмъ, передаваться имъ народу». «Замѣтьте, граждане», продолжаетъ авторъ, «что и законы должны подлежать утвержденію народа, потому что, если бы мы получили конституцію, соотвѣтствующую нашимъ желаніямъ, но не имѣли права воздѣйствовать на законодательство иначе, какъ посредствомъ петицій, подаваемыхъ большому совѣту, то намъ было бы такъ же плохо, какъ и прежде». Народное голосованіе, требуемое авторомъ, есть неточно формулированная инниціатива, а также федералистическій конституціонный и законодательный референдумъ: въ каждомъ округѣ рѣшаетъ большинство голосующихъ, въ кантонѣ же—большинство округовъ. Эта система «демократическаго федерализма» существовала въ Швицѣ, гдѣ, рядомъ съ кантональнымъ сходомъ, были и окружные сходы; ее также требовалъ въ кантонѣ Ааргау ааргаускій Эйхмюллеръ, агитаторъ Генрихъ Фишеръ изъ Меершванда; съ другой стороны, она побудила Борнгаузера въ Тургау выступить противъ народныхъ голосованій, такъ какъ они, по его мнѣнію, должны разрушить основы всѣхъ представительныхъ конституцій и возвратить законодательство къ дѣтскому состоянію *). Другія сочиненія, вышедшія въ томъ же году, еще далеки отъ такихъ принципіальныхъ требованій, хотя они тоже примѣняютъ къ себѣ излюбленное названіе «свободомыслящихъ» («freimüthige»). Они совѣтуютъ оставить законодательную инниціативу за большимъ совѣтомъ и считаютъ прогрессомъ уже то, что каждый членъ большого совѣта можетъ указывать на недостатки законодательства. Они говорятъ о послѣдствіяхъ «революціи», «анархіи», о «базарныхъ крикунахъ», призывающихъ къ возстанію, объ «авантюристахъ, интриганахъ, хищныхъ звѣряхъ»; они убѣждаютъ не рисковать независимостью кантона и всей дорогой Швейцаріи, «которая, сравнительно съ другими государствами, все таки чудесно устроена»; они взываютъ: «ведите себя, какъ христіане, достойные этого названія!» **).

*) Steinhauer, Geschichte des Freistaates Schwyz, т. II, стр. 194.—Müller-Friedberg, Schweizerische Annalen, т. I, стр. 462, т. II, стр. 224 и слѣд., т. III, стр. 230.—Ср. Wie kam das Schweizervolk aus dem Zustande der Unterthänigkeit zur Souveranität, Von einem Bürger des Kantons St. Gallen, стр. 23.

**) Der freimüthige Unter-Toggenburger an seine lieben Mitbürger des Kantons St. Gallen,—и Der Nachläufer des freimüthigen Toggenburgers.

Но въ конституціонномъ совѣтѣ *) маіоръ Феликсъ Діогъ изъ Рапперсвиля сталъ требовать непосредственнаго народнаго законодательства. Одна сатирическая пѣсня того времени называетъ его членомъ конституціоннаго совѣта —

«Со взоромъ героя и каменнымъ лбомъ,
«Съ крикливою пастью и скуднымъ умомъ»
«Mit Heldenaug' und Felsenstirn,
«Mit viel Geschrei und wenig Hirn» **),

между тѣмъ, какъ появившееся тогда изданіе, въ родѣ парламентскаго альманаха, приписываемое Мерцу и Гунгербюлеру, упрекаетъ его въ «сумбурной начитанности», но далѣе замѣчаетъ, что онъ сталъ «во главѣ сторонниковъ мірскихъ сходовъ», прибавляя: «этотъ хитроумный человѣкъ былъ опорой и руководящей звѣздой для людей, обладавшихъ лишь смутнымъ демократическимъ чувствомъ и наугадъ, точно въ потемкахъ, стремившихся къ аппенцельскимъ формамъ правленія». «Будучи, если не въ теоретическомъ, то навѣрное въ практическомъ отношеніи послѣдователемъ школы Вольнея (Volney) и его «Катехизиса французскаго гражданина» ***), онъ въ большинствѣ своихъ рѣчей обнаружилъ, какіе матеріалистическіе взгляды составилъ онъ себѣ о государствѣ и государственной жизни» ****). По личнымъ сообщеніямъ Діогъ былъ поклонникомъ Гегеля, и въ его рѣчахъ есть вещи, напоминающія гегелевскую философію права.

Рѣчи Діога въ высшей степени замѣчательны. Изъ отрывочныхъ выдержекъ его противника Геннэ *****), въ которыхъ онѣ дошли до насъ, достаточно ясно видно, что этотъ защитникъ народныхъ правъ, понялъ самую сущность ихъ и умѣлъ выражать свои взгляды съ эпиграмматическою мѣткостью. «Мнѣ важно», говоритъ онъ при обсужденіи конституціи, «прежде всего найти принципъ, который бы служилъ исходной точкой нашего дѣла. Я знаю лишь одинъ такой принципъ: это—державность народа. Державенъ тотъ, въ чьихъ рукахъ верховная власть: воля его—законъ. Но другіе говорятъ о представительной державности, которая есть ничто иное, какъ пе-

*) Собраніе представителей, избранныхъ спеціально для выработки проекта конституціи; это не учредительное собраніе, какіе существовали, напр., во Франціи, (такъ какъ конституціонный совѣтъ ничего не учреждаетъ), а лишь подготовительная коммиссія, заключеніе которой поступаютъ на непосредственное рѣшеніе народа.

**) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, стр. 335. *Переводч.*

***) Catéchisme du citoyen français. Это катехезическое сочиненіе, озаглавленное впослѣдствіи: «La loi naturelle», въ первой главѣ котораго «liberté», (свобода) и «egalité» (равенство) называются «attributs physiques, inhérents à l'organisation de l'homme» (физическими свойствами, присущими организаціи человѣка).

****) Verzeichniss der Verfassungsräthe des Kantons St. Gallen. St. Gallen. 1831.

*****) Verhaudlungen des Verfassungsrathes vom Scheizerkanton St. Gallen; отсюда заимствованы и приводимые дальше отрывки рѣчей.

редача власти въ чужія руки. Кто передалъ свою верховную власть,—тому она уже не принадлежитъ и я утверждаю, что, гдѣ законы санкціонируетъ большой совѣтъ, тамъ конституція—ложь». Діогъ очень мѣтко характеризуетъ различіе между радикальной и демократической школами въ слѣдующихъ словахъ. «Отъ насъ, кажется, ускользаетъ основной принципъ, самая суть дѣла. Такимъ принципомъ здѣсь хотятъ выставить благо народа. Но дѣло не въ благѣ, а въ правѣ, въ томъ, что принадлежитъ народу. Народъ признанъ самостоятельнымъ; но если ему даютъ опекуна въ лицѣ большого совѣта, то онъ уже не самостоятеленъ». «Повторяю, я хочу не *наилучшаго,* а *правового*. Я предостерегаю каждаго отъ принципа наилучшаго: руководящей нитью можетъ служить только право». «Лучше что либо менѣе хорошее, чѣмъ призрачное наилучшее; дѣйствительно же наилучшее есть право». Такимъ образомъ, въ противоположность шаткости взглядовъ господствующихъ классовъ на благосостояніе государства, Діогъ считалъ волю народа самымъ надежнымъ двигателемъ прогресса. Въ народномъ же законодательствѣ онъ прежде всего видѣлъ вопросъ права; онъ хотѣлъ, чтобы всякое право истекало изъ народной воли.

Вообще, въ этихъ сэнъ-галленскихъ дебатахъ о конституціи мы находимъ самые существенные доводы, какіе впослѣдствіи приводились какъ въ пользу представительной системы, такъ и противъ нея. Феликсъ Гельблингъ, бывшій позже сэнъ-галленскимъ ландамманномъ, возражаетъ Діогу, что въ признаніи народной державности согласны всѣ партіи, но эта державность можетъ выражаться въ различныхъ формахъ. «Державность» говоритъ онъ, «есть право свободно располагать собою во всѣхъ отношеніяхъ. Иной вопросъ, какъ она осуществляется. Она можетъ быть чистой или представительной. Въ этомъ отношеніи существуетъ два взгляда; я считаю представительную самой подходящей для нашего народа. Для того, чтобы народъ былъ свободнымъ, необходимы воспитаніе и полиція. Этого именно и недоставало всѣмъ демократіямъ». «Державность народа», говоритъ онъ далѣе, «несомнѣнно, будетъ скоро установлена. Иное дѣло рѣшить, долженъ ли самъ народъ непосредственно располагать сю или передавать ее учрежденіямъ, вышедшимъ изъ его среды. Гарантіями для народа служатъ: короткій срокъ (службы выборныхъ лицъ), право предложенія и петицій и право противодѣйствія незаконнымъ посягательствамъ. Въ этомъ и состоитъ истинное благо народа, чистая, настоящая демократія».—Въ этихъ словахъ хотя и признается державность народа, но вмѣстѣ съ тѣмъ звучитъ опасеніе, что для государства не было бы полезнымъ, если бы преобладаніе руководящихъ классовъ уступило мѣсто неограниченной власти народа.

Болѣе опредѣленно о неспособности массы взять въ свои руки законодательство, говоритъ историкъ Антонъ Геннэ изъ Сарганса. «Толкуютъ

о непосредственномъ народномъ законодательствѣ. Недавно, одному изъ первыхъ нашихъ государственныхъ дѣятелей порученa редакція нашего гражданскаго кодекса, — дѣло, которое окажетъ глубокое вліяніе на всю нашу жизнь. Я изучалъ право и долго размышлялъ о нашихъ дѣлахъ, однако я не рѣшусь произнести свой приговоръ объ этомъ трудѣ или дать ему санкцію безъ долгаго и основательнаго изученія. Какимъ же образомъ это можетъ сдѣлать простой, неученый человѣкъ? Онъ, положимъ, прекрасно ухаживаетъ за скотомъ, обрабатываютъ землю, орудуетъ плугомъ, рабочими инструментами и разумно ведетъ свое хозяйство, но наша жизнь слишкомъ осложнилась: мы не въ состояніи довольствоваться такими законами, которые можно было бы перечесть по пальцамъ». Геннэ сравниваетъ швейцарскіе кантоны, не имѣющіе непосредственнаго народнаго законодательства съ тѣми, въ которыхъ оно существуетъ въ теченіе цѣлыхъ столѣтій, и находитъ, что въ первыхъ все лучше: законы, судъ, управленіе, организація народнаго образованія и церкви. «Лишь тамъ», говоритъ онъ, «охраняются самые священные интересы, гдѣ народную волю представляютъ лучшіе люди. Но въ большихъ кантонахъ это возможно только при представительной конституціи. Въ иныхъ конституціяхъ, не представительныхъ, нѣтъ народной воли, а лишь многочисленныя желанія различныхъ территорій, въ этихъ же территоріяхъ царитъ воля нѣсколькихъ вожаковъ и воротилъ, часто своекорыстныхъ демагоговъ,—и ихъ шаекъ; такимъ образомъ, то, что нѣкорорые называютъ чистой демократіей, я назвалъ бы—самой нечистой». «Повторяю: гарантію, обезпеченіе народъ имѣетъ лишь въ томъ случаѣ, если онъ поручаетъ осуществлять государственную власть по ясному основному закону избраннымъ имъ, отвѣтственнымъ представителямъ. Вся державность остается въ его рукахъ, потому что онъ оставляетъ ее у себя. За нимъ остается право свободно дѣлать предложенія, называемое правомъ петицій, свободная печать, установленіе короткихъ сроковъ для выборныхъ должностей, гласность государственнато хозяйства—т. е., верховный надзоръ въ государствѣ».

Діогъ возражаетъ: «Увѣряю васъ,—большинство не есть худшая часть народа! Высока сущность республиканскаго строя. Все дурное, всѣ недостатки его можно устранить хорошими школами и свободой печати». Въ особенности замѣчательны слѣдующія слова: «Въ случаѣ столкновенія между благомъ государства и свободой гражданъ, послѣднюю нужно предпочесть первому. Нѣтъ достаточно сильныхъ словъ, которыми надо предостерегать республиканцевъ отъ деспотіи благодѣтельствующей власти. Вѣдь, это совершенно различныя вещи: приходится ли выбирать между хорошимъ и еще лучшимъ, или между дурнымъ и хорошимъ. Я считаю величайшей несправедливостью принципъ: «пусть торжествуетъ право, хотя бы отъ этого погибъ міръ». Но и другой принципъ: «никакое право не можетъ препятство-

вать улучшеніямъ»—я считаю слишкомъ опаснымъ, такъ какъ вся исторія учитъ, что злоупотребленіе имъ крайне легко и страшно по своимъ послѣдствіямъ, а предупредить такое злоупотребленіе чрезвычайно трудно. Подъ предлогомъ улучшеній не слѣдуетъ упразднять право». Ему возражали, что, если бы онъ былъ послѣдовательнымъ, то долженъ былъ бы требовать также передачи народу исполнительной и судебной власти. Это возраженіе онъ опровергаетъ слѣдующими словами: «Если я могу предписать, что́ дѣлать, ка́къ судить,—словомъ, если я законодатель, то чего же смущаться тѣмъ, кто исполняетъ предписанія и судитъ? Здѣсь, вѣдь, суть въ томъ, что́ дѣлается, а не въ томъ, кто́ дѣлаетъ». Одинъ изъ сторонниковъ Діога, Яковъ Гельди (Jakob Göldi) говоритъ, ссылаясь на то, что народу предоставлено право утверждать или отвергать конституцію: «Отчего же народъ считаютъ способнымъ санкціонировать этотъ основной законъ и неспособнымъ санкціонировать менѣе сложные, производные отъ него законы? А вѣдь всѣ прекрасно знаютъ, что народъ гораздо больше имѣетъ дѣла съ частными законами, чѣмъ съ конституціей. Я замѣчаю враждебность къ народу, какъ къ какой-то невѣжественной массѣ, которой ничего нельзя давать въ руки. Дайте ему, что ему принадлежитъ. Вѣдь необразованный можетъ выслушать разъясненія болѣе образованныхъ и въ концѣ концовъ побѣдитъ здравый смыслъ».

Что Діогъ, рядомъ съ рефендумомъ долженъ былъ имѣть въ виду и инициативу, это доказывается слѣдующими его словами: «По моему, верховная державная воля состоитъ не только въ запрещеніи, но и въ приказаніи того, что ей угодно. Народъ долженъ не только разсматривать законы: они должны истекать изъ народной воли». Онъ желаетъ включенія въ конституцію статьи, въ которой было бы сказано, что «законодательство» принадлежитъ народу. На это Гельблингъ замѣчаетъ, что свободный народъ, конечно, самъ даетъ себѣ законы, — «однако не такимъ образомъ, что онъ самъ же и составляетъ ихъ»; «составляютъ» законы представители, народъ же можетъ требовать законовъ посредствомъ петицій. Подобнымъ же образомъ толкуетъ понятіе державности и адвокатъ Гоодъ (Good): «законодатель не тотъ, кто составляетъ законы, а тотъ, кто даетъ имъ силу, кто, какъ верховный владыка, сообщаетъ законопроектамъ, составленнымъ кѣмъ бы то ни было, значеніе обязательныхъ предписаній».

Діогъ желалъ, чтобы и «разъясненіе» законовъ также принадлежало не большому совѣту, а народу *).

Самыя настойчивыя возраженія противъ непосредственнаго народнаго

*) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. стр. 445.

законодательства высказывались въ петиціяхъ, которыя подавали конституціонному совѣту, главнымъ образомъ, жители городовъ. Такъ, въ одной изъ этихъ петицій говорится: «Мы, люди изъ народа и стоящіе за народъ, не понимаемъ, какимъ образомъ можно даже собрать гражданъ, занимающихся своими дѣлами въ разныхъ мѣстахъ, для обсужденія многочисленныхъ и многосложныхъ законовъ, которые имъ непонятны и неинтересны. Очевидно, что лишь немногіе и безпокойные, досужіе люди отвергали бы именемъ народа важнѣйшіе и благодѣтельнѣйшіе законы и водворили бы въ нашемъ кантонѣ беззаконіе и произволъ». «Самый лучшій законъ», говоритъ другая петиція, «можно оспаривать и даже отвергнуть, отчасти вслѣдствіе недостатка надлежащихъ свѣдѣній, а отчасти потому, что онъ противорѣчитъ интересамъ одного или нѣсколькихъ вліятельныхъ лицъ. А какъ часто это будетъ имѣть мѣсто у насъ, гдѣ даже интересы нашихъ пятнадцати округовъ не тожественны! Развѣ не надо ожидать, что каждый округъ будетъ ставить свои интересы выше интересовъ всей страны? Какъ легко самый лучшій законъ во время этой выставки (Schaustellung) можно заподозрить въ глазахъ народа, сдѣлать ненавистнымъ ему посредствомъ умышленно-лживыхъ и злонамѣренныхъ толкованій въ партійныхъ интересахъ!» Третья петиція выражается еще откровеннѣе: «Народъ, лишенный законодательнаго такта, сталъ бы жертвой демагоговъ или вѣрнѣе, анархистовъ, которые обманывали бы его относительно его истинныхъ, священныхъ интересовъ и, вмѣсто того, чтобы развивать, только извращали бы здравый смыслъ, еще присущій ему» *).

Школа, требовавшая введенія непосредственнаго народнаго законодательства, потерпѣла пораженіе. Но все таки былъ сдѣланъ значительный шагъ къ исполненію ея требованій; слово «державность» не осталось пустымъ звукомъ: ему дали нѣкоторое содержаніе. Это содержаніе называлось *вэто*. Когда возбужденіе населенія во время дебатовъ конституціоннаго совѣта достигло высшей степени, Геннэ предложилъ вэто, исторію возникновенія котораго онъ разсказываетъ въ слѣдующихъ словахъ. «Стараясь совершенно обезпечить народъ», говоритъ онъ, «и примирить противоположные взгляды въ нашей средѣ, я напалъ въ эту ночь (съ 13 на 14 Января 1831 г.) на средній путь. Кромѣ того, что народъ создаетъ и устанавливаетъ основной законъ, конституцію (т. е., голосуетъ относительно проекта конституціи), которая должна регулировать все законодательство, я предлагаю, чтобы каждый разъ за три недѣли до собранія большого совѣта порядокъ засѣданій и предметы, подлежащіе обсужденію, доводились до свѣдѣнія не только членовъ совѣта, но и всего народа, чтобы, затѣмъ, были выслушаны и приняты въ

*) Henne, Volkswünsche bei Anlass der St. Gallischen Verfassungsverbesserung.— Baumgartner, Erlebnisse, стр. 475 и слѣд.

соображеніе желанія этого послѣдняго. Далѣе, послѣ обсужденія и формулированія законовъ большимъ совѣтомъ, они снова должны возвращаться къ народу, который можетъ передавать ихъ на обсужденіе особаго комитета изъ гражданъ, избранныхъ для этой цѣли. Если такой комитетъ найдетъ, что данные законы противны желаніямъ народа или конституціи, то онъ, подобно римскимъ трибунамъ, можетъ наложить на нихъ свое вэто т. е., отказать имъ въ исполненіи. При такомъ порядкѣ законы, дѣйствительно, не могутъ стать въ противорѣчіе съ національной волею». Геннэ поддерживалъ, главнымъ образомъ, д-ръ Фельсъ, указавшій на аналогію съ монархическими государствами, «гдѣ королевская власть налагаетъ свое вэто на неугодные ей проекты министерствъ».

Теперь, говоритъ Баумгартнеръ—и мы передадимъ его сообщеніе почти дословно,—можно было считать противодѣйствіе праву народнаго законодательства сломленнымъ. Демократія упорно отстаивала свои взгляды, не отступая ни на одну іоту; большинство же сторонниковъ представительной системы перешло къ вэто. Дѣло въ томъ, что дебаты приняли такой оборотъ, при которомъ можно было лишь спорить и рѣшать, должны ли законы передаваться народу для формальнаго утвержденія или отверженія,—или только для одного отказа въ признаніи. Не послѣдовало ни одного предложенія удержать чистую представительную систему. Это показываетъ, замѣчаетъ повѣствователь, какъ измѣнилось настроеніе собранія втеченіе двухъ дней, въ особенности же во время пяти - шестичасовыхъ преній второго дня; «талантливыя и спокойныя рѣчи Геннэ и Фельса убѣдили людей». Вэто, заимствованное поэтому объясненію изъ римской исторіи,—хотя его съ такимъ же удобствомъ можно было взять изъ менѣе отдаленнаго времени французской революціи, — принято конституціоннымъ совѣтомъ большинствомъ 75 противъ 66 голосовъ, причемъ послѣдніе стояли за референдумъ, и формулировано въ слѣдующей статьѣ, вошедшей въ конституцію, впослѣдствіи утвержденную народомъ:

«Населеніе кантона есть державный народъ; державность, какъ высшее достоинство и верховная власть въ государствѣ, находится во всей совокупности гражданъ. Вслѣдствіе этого народъ самъ непосредственно пользуется правомъ законодательства, и всякій законъ подлежитъ его утвержденію. Правомъ этого утвержденія народъ пользуется такимъ образомъ, что, послѣ изданія какого либо закона, онъ въ лицѣ своего большинства въ теченіе опредѣленнаго, достаточно продолжительнаго времени, — которое впослѣдствіи будетъ точно установлено,—можетъ въ силу своей державной власти отказать въ признаніи и исполненіи даннаго закона».

Но этимъ партія непосредственнаго законодательства была еще не вполнѣ побѣждена. Противники ея увидѣли себя вынужденными обезопасить

вэто, которое не вытекало изъ какихъ либо политическихъ принциповъ, а было лишь случайной находкой и компромиссомъ: для проведенія его они прибѣгли къ очень опасному способу голосованія. А именно, конституціонный совѣтъ постановилъ, что всѣ граждане, неявившіеся на окружныя собранія, будутъ причислены къ голосовавшимъ въ пользу вэто. Принимать такое постановленіе онъ не имѣлъ ни малѣйшаго права. Напротивъ, имъ онъ дерзко нарушилъ существовавшій законъ, потому что до тѣхъ поръ постоянно считались лишь присутствовавшіе; конституціонный совѣтъ не отмѣнилъ закона, предписывавшаго такой порядокъ, и не могъ отмѣнить его. Священникъ Штейгеръ изъ Сеннвальда очень убѣдительно доказывалъ, что конституціонный совѣтъ имѣлъ право опредѣлять способъ введенія конституціи только въ предѣлахъ существующихъ законовъ *).—Изъ явившихся на собранія за принятіе конституціи высказались только 9,190, а противъ нея—11,091 гражданъ, и новая конституція съ вэто вступила въ силу единственно потому, что къ голосовавшимъ за нее причислили 12,692 отсутствовавшихъ гражданъ. Искренніе люди изъ противниковъ демократіи, признавали, что это голосованіе было нравственной побѣдой демократовъ.

Но жрецы чисто-представительной системы предали теперь проклятію и самихъ сторонниковъ вэто. Они съ ужасомъ называли новую сэнъ-галленскую конституцію ультра-демократической. Въ «Аугсбургской Всеобщей Газетѣ» одинъ швейцарецъ—полагаютъ, что это былъ Устери,—съ сожалѣніемъ изображалъ уклоненіе свободомыслящихъ съ истиннаго пути, а «Сэнъ-Галленская Газета» называла вэто балаганомъ, разбитымъ на площади демагогическими паяцами. Говорили, будто оно въ сущности даже гораздо хуже мірскихъ сходовъ и въ концѣ концовъ еще понадобится «иностранное вмѣшательство», чтобы положить конецъ такому порядку. «Между тѣмъ, какъ въ большинствѣ кантоновъ конституціи вырабатывались спокойно, трезво и разумно коммиссіями, въ одномъ лишь Сэнъ-Галленскомъ кантонѣ это дѣло сдѣлано—о, Боже!—кѣмъ? Теперь уже стыдно стало называться сэнъ-галленцемъ, и многіе повсюду заявляютъ, что если это пагубное вэто не будетъ отмѣнено, то они готовы присоединиться къ Аппенцелю, Гларусу, Швицу или Цюриху. Печально будетъ, если насъ научитъ только будущее!» **).

Мюллеръ-Фридбергъ, оставившій страну будучи недоволенъ переворотомъ тридцатаго года, также почти не дѣлалъ различія между представительными и демократическими прогрессистами. «Протоколы, появившіеся въ печати», говоритъ онъ о конституціонномъ совѣтѣ, «содержали всѣ ораторскія кра-

*) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, стр. 608.
**) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde den Politik, стр. 479.

соты самодовольныхъ болтуновъ; однако интересны они были только въ сэнъ-галленскомъ кантонѣ и то лишь на одно мгновеніе; для исторіи они—разсѣявшійся туманъ—дай Богъ, чтобы передъ яснымъ, солнечнымъ днемъ». Относительно демократической демонстраціи, произведенной однимъ сборищемъ народа, онъ говоритъ, что она наложила свою печать на пословъ совѣта,—слѣдовательно, также и на сторонниковъ представительной системы. Сами же демократы были, по его мнѣнію «современными циниками» **). Мы видимъ, что люди, придерживавшіеся болѣе консервативныхъ взглядовъ, судили о сторонникахъ представительной системы совершенно такъ же, какъ эти послѣдніе о демократахъ.

**) Baumgartner, Erlebnisse, стр. 479.—Müller-Friedberg, Schweizerische Annalen, т. III, стр. 44.

IV.

Пораженіе вэто въ Цюрихѣ.

Въ 1839 г. въ Цюрихѣ пало радикально-прогрессивное, но при этомъ самовластное правительство, и власть перешла къ консерваторамъ. Можетъ быть, именно благодаря этому, стремленія расширить права народа всплыли на поверхность нѣсколько преждевременно, такъ какъ эта побѣда усилила народное направленіе и вселила надежду, что новое правительство, вынесенное имъ на своихъ плечахъ, будетъ склонно сдѣлать уступки демократамъ.

Одновременно съ требованіемъ, чтобы впредь большой совѣтъ не пополнялъ своего состава имъ же самимъ избранными членами, бывшій штатгалтеръ Цвингли представилъ въ 1842 г. этому учрежденію петицію о томъ, чтобы общинамъ было дано право налагать вэто на всѣ законы, издаваемые большимъ совѣтомъ. Его вскорѣ поддержали общины: Эрленбахъ, Веденсвейль, Горгенъ (Horgen) и Рюти. Въ подкрѣпленіе своей петиціи они говорили, что, если законы будутъ утверждаться самимъ народомъ, то ихъ охотнѣе будутъ исполнять и въ такомъ случаѣ скорѣе установится желательное единомысліе между властями и народомъ. Возраженіе, будто народъ неспособенъ судить о законахъ, уже потому несостоятельно, что считается же этотъ народъ способнымъ избирать законодателей и даже рѣшать судьбу важнѣйшаго закона, конституціи. Это возраженіе опровергается также опытомъ другихъ кантоновъ. Если бы народъ принималъ надлежащее участіе въ законодательствѣ, то оно бы болѣе соотвѣтствовало его интересамъ. Законъ, принятый народнымъ голосованіемъ, имѣлъ бы большее значеніе и былъ бы долговѣчнѣе. Лишь тогда, когда въ конституцію будетъ включено вэто, будетъ осуществленъ ея основной принципъ: державность народа *).

*) Verhandlungen, стр. 15 и 119.

Вслѣдствіе такихъ петицій, которымъ еще раньше предшествовали подобныя же заявленія—нѣсколько изъ нихъ было сдѣлано еще до 1839 г.,—большой совѣтъ увидѣлъ себя, наконецъ, вынужденнымъ подвергнуть этотъ вопросъ обсужденію. Начались продолжительныя пренія, ораторы придерживались одного проекта, требовавшаго вэто для всѣхъ законовъ, но исключавшаго изъ этого требованія постановленія большого совѣта, государственные договоры *), конкордаты и наказы посламъ сейма. Предполагалось, что если въ теченіе 45 дней послѣ изданія закона, шестая часть гражданъ какой либо общины потребуетъ вэто, и абсолютное большинство всѣхъ гражданъ кантона выскажется противъ даннаго закона, то онъ не можетъ вступить въ силу. Впрочемъ, рядомъ съ этимъ проектомъ, вскорѣ появились и другія предложенія; такъ, одно изъ нихъ требовало распространенія права вэто на государственные договоры и конкордаты.

Первое мѣсто въ преніяхъ занялъ конституціонный вопросъ. Подполковникъ Нюшелеръ говорилъ, что большому совѣту предоставлена слишкомъ большая власть, какой не пользуется ни одинъ государь надъ своимъ народомъ въ германской Европѣ. Поэтому она нуждается въ ограниченіи, и если ужъ включенъ въ конституцію принципъ державности народа, чему ораторъ не сочувствовалъ, то было бы лицемѣріемъ не осуществить этого принципа на дѣлѣ. Когда сословное представительство уступило мѣсто поголовному, начался періодъ чистой демократіи; народъ создалъ себѣ представительство не потому, чтобы онъ не считалъ себя державнымъ, а единственно потому, что въ большомъ кантонѣ онъ не можетъ собираться на одинъ всеобщій сходъ. Къ подобному же заключенію пришелъ и бюргермейстеръ Муссонъ, хотя онъ, въ противоположность Нюшелеру, полагалъ, что вэто входитъ еще въ кругъ представительной системы. Народное вэто, говоритъ онъ, столь же мало противорѣчитъ представительной системѣ, какъ и вэто президента Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, и какъ это послѣднее не превращаетъ Сѣверной Америки въ монархію, такъ и народное вэто не превратитъ Цюриха въ чистую демократію. Но оно устранитъ противорѣчія во взглядахъ на законодательство совѣта и народа. Собственно говоря, прибавилъ бюргермейстеръ фонъ Муральтъ, вэто въ той или иной формѣ существуетъ въ каждомъ государствѣ. Въ монархіяхъ имъ пользуются обѣ палаты, а у насъ въ прежнія времена имъ пользовались оба совѣта относительно другъ друга.

Возражая на это, д-ръ Фурреръ, предостерегалъ отъ установленія такой формы народной державности, которая неизбѣжно приведетъ къ демократіи.

---

*) «Государственными договорами», въ противоположность конкордатамъ (см. прим. на стр. 80), называются въ Швейцаріи договоры съ иностранными державами. *Перев.*

«Представительная конституція», говорилъ онъ, «есть несчастная золотая середина». Городской секретарь Гизи высказывалъ подобную же мысль: когда народъ получитъ вэто, онъ скажетъ, что оно ему безполезно, и потребуетъ взамѣнъ его, такой формы, которая была-бы полезной. Вэто содержитъ въ себѣ зародышъ зла: оно ведетъ къ референдуму. Блунтшли выступилъ противъ принципа народной державности вообще. Рѣзче всѣхъ выразился Эшеръ фонъ Бергъ. Различая требуемое вэто отъ того, которое существуетъ въ монархіяхъ и въ сѣверо-американской республикѣ, онъ говорилъ: «не представляя ни малѣйшаго противовѣса, оно напротивъ, лишь доводитъ до крайности одинъ элементъ и именно, господствующій, демократическій т. е., тотъ элементъ, которой по своей природѣ больше всѣхъ остальныхъ способенъ привести государство въ варварское состояніе. И этимъ вэто, этимъ поддѣльнымъ вэто хотятъ теперь осчастливить цюрихскій кантонъ... тотъ самый кантонъ, который такъ любитъ, чтобы его считали Аттикой Швейцаріи. Я прекрасно знаю, что мнѣ отвѣтятъ. Мнѣ скажутъ: дѣло здѣсь не въ усиленіи одного элемента, а въ равновѣсіи; цюрихскій большой совѣтъ, какъ законодательное учрежденіе, располагаетъ такой властью, какой нѣтъ нигдѣ въ республикахъ: онъ, такъ сказать, — коллективный самодержецъ, учрежденіе безконтрольное и неограниченное; этотъ контроль нужно искать только въ народѣ и т. д. Въ народѣ! Какъ будто тотъ же народъ не олицетворенъ въ этомъ большомъ совѣтѣ! И еще въ какихъ размѣрахъ олицетворенъ! На каждую тысячу душъ — одинъ представитель! Я говорю: на тысячу душъ, потому что сюда входятъ и женщины, и дѣти, даже умалишенные и т. д.... Казалось бы, этого уже достаточно; казалось бы, что тутъ ужъ самый требовательный долженъ удовлетвориться. И сверхъ того,—никакого ценза, даже ценза избираемости, бывшаго у насъ во времена посредническаго акта!» Говорятъ, прибавилъ Эшеръ, что это «издѣлье» прибыло опять съ Озера и съ Нагорья (мѣстности считавшіяся тогда очень неугомонными) *), — на что Гаусамманъ (Hausammann) возразилъ, что истинная свобода еще никогда не приходила изъ «замковъ».

Какъ особенное достоинство вэто выставлялось то, что оно значительне замедлитъ фабрикацію законовъ, чего другіе надѣялись достигнуть болѣе частыми обсужденіями законовъ въ совѣтахъ или даже отсрочивающимъ вэто (Suspensiv-Veto) правительственнаго совѣта. Но больше, чѣмъ на этомъ пунктѣ споръ сосредоточивался на томъ, способенъ ли народъ рѣшать судьбу законовъ? Многіе отрицали это. У народа, говорили они, нѣтъ надлежащихъ спеціальныхъ свѣдѣній. Въ рѣшеніи финансовыхъ вопросовъ онъ будетъ

*) Здѣсь имѣются въ виду побережья Цюрихскаго озера и горная часть цюрихскаго кантона. *Перев.*

слишкомъ скупъ. Затѣмъ, цюрихскій кантонъ также слишкомъ великъ, и въ немъ слишкомъ развита промышленность для того, чтобы онъ могъ управляться демократически, точно какая нибудь пастушская страна. Вэто, говорили далѣе, будетъ на руку лишь людямъ, заинтересованнымъ въ томъ, чтобы держать народъ въ безпрестанномъ волненіи; поэтому оно будетъ имѣть страшныя послѣдствія и пагубно отзовется на отечествѣ.

Возражая на это, Ранъ-Эшеръ (Rahn-Escher) напомнилъ, какъ охотно общины даютъ деньги на школы. Окружный судья Вельти замѣтилъ: «Если народъ можетъ съ пониманіемъ дѣла рѣшать судьбу конституціи, то какимъ же образомъ онъ не сумѣетъ рѣшать судьбу законовъ? Если его считаютъ способнымъ рѣшать относительно представителей, когда окончится срокъ ихъ избранія: хорошими ли они были представителями, хорошіе ли они издавали законы,—то неужели онъ не можетъ рѣшать и относительно самихъ законовъ? Я вполнѣ послѣдовательно говорю: да!» Вельти указалъ также на то, какъ охотно въ другихъ случаяхъ ссылаются на «гласъ народа», если это оказывается выгоднымъ. Возраженіе, что Цюрихскій кантонъ слишкомъ великъ для того, чтобы управляться демократически, опровергали бюргермейстеръ фонъ Муральтъ и полковникъ Нюшелеръ. Первый изъ нихъ указалъ на примѣръ Сэнъ-Галлена; второй замѣтилъ, что онъ какъ то слыхалъ, будто заботу о народномъ благосостояніи нужно возложить на образованные классы и будто для этого учрежденъ большой совѣтъ,—однако въ дѣйствительности большой совѣтъ учрежденъ лишь потому, что въ столь значительномъ кантонѣ, какъ цюрихскій, не возможенъ всеобщій сходъ.

Введеніе вэто было отвергнуто большинствомъ 54 противъ 15 голосовъ. На сторонѣ его противниковъ были либералы и аристократическо-консервативные элементы; сторонниками же его были болѣе демократически настроенные консерваторы и представители «народной партіи». «Я не знаю, къ какой партіи я принадлежу», сказалъ одинъ изъ членовъ совѣта, «однако я высказываюсь за народную партію».

Побѣдители надѣялись, что они спасли «консолидацію Швейцаріи» и избавили отъ заразы другіе кантоны, которые въ противномъ случаѣ тоже приступили бы къ подобному расширенію народныхъ правъ *).

Однако и въ самомъ Цюрихѣ это движеніе не было окончательно уничтожено. Черезъ нѣсколько лѣтъ началъ оживленную агитацію I. I. Трейхлеръ, который впослѣдствіи перешелъ къ либеральной партіи, сталъ членомъ правительства и профессоромъ университета. Рядомъ съ прогрессивнымъ обложеніемъ, кантональнымъ ссуднымъ банкомъ, общественными мастерскими, онъ требовалъ въ своей соціалистической программѣ не только предоставле-

*) Verhandlungen стр. 188 и слѣд.

нія каждому гражданину права подавать петиціи и защищать ихъ въ большомъ совѣтѣ лично или черезъ своего довѣреннаго, но и признанія за большимъ совѣтомъ права «давать совѣщательный голосъ тѣмъ людямъ, мнѣніе которыхъ онъ найдетъ для себя важнымъ»,—а также того, чтобы законы подлежали народному вэто и народъ во всякое время могъ отзывать своихъ представителей. Лишь послѣ того, какъ Трейхлеръ былъ изгнанъ изъ страны, требованіе вэто затихло на болѣе продолжительное время.

— —

V.

Референдумъ и инициатива въ Ваадтѣ.

Безкровное возстаніе 1845 г., доставившее ваадтскому кантону новую конституцію съ народнымъ законодательствомъ, было вызвано прежде всего сильной агитаціей въ пользу изгнанія изъ Швейцаріи ордена іезуитовъ. Связь между этой причиной и ея слѣдствіемъ на первый взглядъ тѣмъ менѣе понятна, что Ваадтъ принадлежитъ къ протестантскимъ кантонамъ и слѣдовательно, можно было бы думать, что изгнаніе іезуитовъ нисколько не затронетъ его конституціонной жизни. Но агитація противъ іезуитовъ была тогда маской, которой прикрывалась борьба противъ швейцарскаго союза государствъ *). Радикализмъ стремился къ новой государственной формѣ союза; нападая на іезуитовъ, ненавистныхъ значительной части народа и въ особенности протестантскому большинству,—на іезуитовъ, пребываніе которыхъ въ иныхъ кантонахъ было возможно лишь вслѣдствіе независимости кантоновъ, какъ самостоятельныхъ государствъ, — онъ наносилъ смертельный ударъ, вмѣстѣ съ іезуитами, также и союзу государствъ. Но союзъ государствъ былъ тожественен съ государствомъ аристократіи. Такимъ образомъ, не надо думать будутъ 32,000 ваадтскихъ гражданъ, давшихъ свои подписи въ пользу изгнанія іезуитовъ, руководились исключительно церковно-политическими соображеніями и совершенно естественно, что ваадтское измѣненіе конституціи означало также и торжество демократіи.

---

*) «Союзъ государствъ» (den Staatenbund,—l'état fédéré) противопоставляется «союзному государству» (der Bundesstaat,—l'état fédéral): въ первомъ преобладаетъ независимость и самостоятельность отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ федераціи (въ данномъ случаѣ—кантоновъ); во второмъ—первое мѣсто занимаетъ объединяющая, федеральная власть, независимость же государствъ входящихъ въ составъ федераціи, существуетъ лишь настолько, насколько она допускается, «гарантируется» федеральной властью. Старая Швейцарія была союзомъ государствъ,—съ 1848 же года она постепенно превращается въ союзное государство. *Перев.*

Изъ сочиненія консервативнаго историка Вюльлемэна (Vulliemin) о революціи 14 февраля, мы видимъ, какъ сильно слои, бывшіе до тѣхъ поръ правящими, склонны были считать это движеніе соціалистическимъ или коммунистическимъ—или, по крайней мѣрѣ, выставлять его въ такомъ свѣтѣ. Еще больше уясняетъ историческое значеніе этого движенія и придаетъ ему очень знаменательное освѣщеніе то обстоятельство, что главная роль въ немъ приписывается пришлымъ ремесленникамъ нѣмецкаго языка *). «У радикальной партіи», говоритъ онъ, «были многочисленные помощники; это люди, которые въ народной средѣ постоянно имѣютъ свое особое мнѣніе и работаютъ для революціи до тѣхъ поръ, пока она не настанетъ. Сторонниками ея были также многочисленные иностранцы, преимущественно нѣмцы, которымъ наше крестьянское населеніе, нелюбящее сидячей жизни, предоставляетъ ремесла. Будучи чужды нашему отечеству, эти нѣмецкіе рабочіе, объединенные въ свои организаціи, составляли своего рода государство въ государствѣ. Они находились въ связи съ коммунистическими обществами Франціи, Германіи и всего свѣта. Въ Вэвэ они издавали брошюры, въ которыхъ проповѣдывали свои идеи. Тутъ именно, мы находимъ людей, которые говорятъ въ сердцѣ своемъ: нѣтъ Бога. Коммунисты такъ это прямо и высказываютъ. По ихъ мнѣнію, законы придуманы сильными для угнетенія слабыхъ. Они не признаютъ ни моего, ни твоего, и собственность называютъ преступленіемъ. Нѣсколько уже осторожнѣе говорятъ они, что и съ бракомъ дѣло обстоитъ совершенно также, какъ и съ собственностью. Загробная жизнь для нихъ — лишь изобрѣтеніе богачей, которые, этимъ обманываютъ народъ и стараются отвести его глаза отъ страданій настоящей жизни. Радикалы и коммунисты имѣли въ нашихъ городахъ свои газеты и своихъ довѣренныхъ лицъ. Въ этихъ библіотекахъ были мемуары Робеспьерра, Сэнъ-Жюста, Марата, — словомъ, тѣхъ, которые оставили послѣ себя кровавый слѣдъ во французской революціи. Тутъ было все, что написали важнѣйшіе коммунисты отъ Бабёфа до Кабэ и Прудона, и многіе изъ людей, живущихъ среди насъ не получили никакого иного образованія, кромѣ того, которое они почерепнули изъ этихъ книгъ» **).

*) Мы удерживаемъ этотъ характеристичный оборотъ: «ремесленники нѣмецкаго языка». Этнографически швейцарская нація состоитъ изъ различныхъ племенъ: французскаго, нѣмецкаго и т. д., но племена эти никогда не называютъ, другъ друга: французами, нѣмцами и т. д., а употребляютъ выраженія: швейцарецъ такого то языка или говорящій на такомъ то языкѣ. Нѣмцами, французами, итальянцами они называютъ только соотвѣтствующихъ иноземцевъ, но и къ нимъ иногда примѣняется этотъ оборотъ. *Перев.*

**) Le 14 Fevrier ou Simple Récit de la Révolution du Canton de Vaud en 1845. Lausanne 1845, стр. 5 и слѣд.—Ср. Feddersen, Geschichte der schweizerischen Regeneration von 1830—1848. Стр. 391 и слѣд.

Вюльемэнъ ошибся, взявъ эпиграфомъ для своего разсказа слова: «насиліе недолговѣчно»,—потому что конституція оказалась долговѣчной; неправъ онъ былъ также, когда называлъ ее палкой, которую, молъ, никакъ не возможно считать конституціей. Установивъ народное законодательство, конституція эта дала самому радикализму консервативную основу, — если такъ угодно называть основу правовую, договоръ всѣхъ гражданъ, по которому всякое право опредѣляется только ими. Правда, во время дебатовъ въ совѣтѣ никто не выразилъ этой мысли такъ отчетливо, какъ Діогъ въ Сенъ-Галленѣ; радикальная партія Ваадта дѣйствовала въ этомъ отношеніи менѣе сознательно.

Дѣйствительно-соціалистическое предложеніе организаціи труда было отвергнуто, за то принятыя статьи относительно народнаго законодательства сопровождались рядомъ другихъ нововведеній въ демократическомъ смыслѣ. Былъ сокращенъ срокъ, на который избирались представители, пониженъ возрастъ, дающій гражданамъ право голоса, увеличено жалованіе членамъ большого совѣта и введенъ судъ присяжныхъ. Въ противорѣчіи съ этимъ нововведеніями стоитъ предоставленное государственному совѣту право назначать и увольнять многихъ чиновниковъ: такая власть совѣта сдѣлала этотъ демократическій кантонъ двуликимъ Янусомъ, свѣтлую и темную сторону котораго мы поочередно наблюдали въ теченіе слѣдующихъ десятилѣтій. Но этотъ недостатокъ все таки не можетъ умалить историческое значеніе народно-правовыхъ формъ, внесенныхъ въ конституцію 1845 г., въ особенности же инициативы въ современномъ смыслѣ, которая осуществилась здѣсь въ первый разъ. Вэто и референдумъ были давно извѣстны,—откуда же ваадтцы взяли инициативу? Возможно, что они случайно дошли до нея. Но возможно также, что они нашли ее въ одной изъ тѣхъ книгъ, на которыя указывалъ Вюльемэнъ: въ идеяхъ Бабёфа или его учениковъ, какъ ихъ передалъ Буонаротти.

Люди, старавшіеся задержать рѣшительный переходъ къ демократіи, придавали большое значеніе праву петицій, говоря, что оно сдѣлало свое дѣло въ вышеупомянутомъ собираніи подписей и окажется совершенно достаточнымъ также на будущее время. Другіе соглашались допустить распущеніе большого совѣта, если этого потребуетъ посредствомъ петицій опредѣленное число гражданъ, — или ввести ежегодное обновленіе состава этого учрежденія. Но президентъ государственнаго совѣта, Дрюэ (Druey)—бывшій впослѣдствіи членомъ союзнаго совѣта—пожелалъ болѣе основательнаго рѣшенія вопроса; какъ бывшій консерваторъ, онъ употреблялъ и аргументы консервативнаго характера. Дрюэ возразилъ, что право петицій, конечно, хорошо и его слѣдуетъ сохранить для того, чтобы имѣть возможность слѣдить за движеніемъ общественнаго мнѣнія, но нужно также ввести такую

мѣру, которой можно было бы задержать правительство, если оно слишкомъ торопится, или поторопить его, если оно слишкомъ вяло. Ежегодную перемѣну совѣта онъ считалъ «смутой», совершенно ненужнымъ и неудобнымъ напряженіемъ всей правительственной системы, а отозваніе—такой мѣрой, которая вызывала бы въ народѣ лихорадочное волненіе и не привела бы къ добру. Поэтому онъ рекомендовалъ «необходимую санкцію, обязательное вэто» — la sanction nécessaire, le véto obligatoire, — какъ называется это установленіе въ дебатахъ, или обязательный референдумъ, какъ называютъ его въ настоящее время. Ваадтскій народъ долженъ приблизительно въ 60 округахъ ежегодно собираться въ опредѣленный день для того, чтобы дать законамъ и декретамъ свою санкцію или отказать имъ въ ней. Эти окружныя собранія, подобно стариннымъ мірскимъ сходамъ, могутъ также обсуждать предлагаемые имъ проекты. Если пожелаетъ государственный или большой совѣтъ или 5,000 гражданъ, то должны быть созваны чрезвычайныя собранія для обсужденія соотвѣтствующихъ предложеній. — Точно бомба разорвалась въ залѣ совѣта, когда было внесено это предложеніе, сказалъ Эйтель (Eytel), замѣчаніе котораго сохранилось въ протоколѣ. Но пренія показали, что оно встрѣтило по существу лишь ничтожное противодѣйствіе, и знаменательно, что пренія сосредоточивались главнымъ образомъ не на государственно-философскихъ принципахъ, а на практическихъ соображеніяхъ. Это показываетъ, что почва была уже подготовлена, когда за дѣло взялся большой совѣтъ.

Дрюэ указывалъ на то достоинство санкціи, что она приведетъ законы въ надлежащее согласіе съ идеями, требованіями и степенью развитія народа; ихъ будутъ лучше понимать, лучше соблюдать и они станутъ прочнѣе. «Такимъ образомъ, они будутъ исходной точкой прогресса, тогда какъ если законы стоятъ выше народныхъ воззрѣній, то они легко могутъ послужить исходной точкой регресса». «Одно изъ существенныхъ достоинствъ санкціи», говоритъ онъ, «состоитъ въ томъ, что она значительно замедлитъ чрезмѣрную торопливость, съ которой теперь принимаются законы. Если они слишкомъ превосходятъ степень развитія народа, то они не достигаютъ своей цѣли и на практикѣ терпятъ фіаско. Когда же ихъ будетъ санкціонировать народъ, они получатъ большее значеніе и станутъ долговѣчнѣе».

Нѣкоторые возражали Дрюэ, что частое примѣненіе санкціи скоро уменьшитъ ея значеніе и надоѣстъ народу. Поэтому они предлагали удовольствоваться «факультативнымъ вэто, факультативнымъ отказомъ»—le véto facultatif, le refus facultatif. Такое вэто послужило бы предохранительнымъ клапаномъ противъ революціи,—а больше ничего, дескать, и не надо. Они различали три рода вэто: вэто, на которое большой совѣтъ самъ передаетъ

свои рѣшенія, чтобы получить согласіе народа и «избавить себя отъ отвѣтственности въ важнѣйшихъ дѣлахъ»; вэто государственнаго совѣта, который можетъ предлагать законы вопреки желанію большого совѣта, и наконецъ, вэто самого народа, всеобщее голосованіе относительно законовъ, назначаемое въ тѣхъ случаяхъ, когда этого потребуютъ 5,000 (или 8,000) гражданъ. Рюше (Ruchet) не хотѣлъ даже этихъ ослабленныхъ установленій; онъ говорилъ, что какъ не мирится съ прогрессомъ референдумъ въ Валлисѣ и Граубюнденѣ, такъ мало цѣлесообразно и сэнъ-галленское вэто, въ особенности же въ союзныхъ дѣлахъ, потому что оно очень замедлитъ дѣятельность союза. Полковникъ Бонтанъ (Bontems) восхвалялъ Цюрихъ, Базель-городъ и Женеву, гдѣ не было вэто, какъ самые просвѣщенные кантоны. Въ противоположность имъ Гиньяръ (Guignard) требовалъ, вмѣсто вэто, санкціи на томъ основаніи, что только посредствомъ нея можно узнать дѣйствительные взгляды народа, — а также по педагогическимъ соображенямъ, говоря, что народу, объ образованіи котораго такъ много толкуютъ, одно лишь постоянное занятіе общественными дѣлами можетъ дать политическое развитіе. Многимъ изъ существующихъ законовъ кантона,—говорилось дальше,—въ особенности же жестокимъ уголовнымъ законамъ, народъ, несомнѣнно, далъ бы лучшее содержаніе, чѣмъ большой совѣтъ.

Долго спорили о томъ, должны ли народныя голосованія происходить въ округахъ, какъ предлагалъ Дрюэ, или въ общинахъ, какъ хотѣли другіе. Противъ округовъ возражали, что они «федерализируютъ» кантонъ, сдѣлаютъ изъ него 60 державныхъ земель, «Испанію въ малыхъ размѣрахъ». Хотя Ваадтъ говоритъ однимъ языкомъ и исповѣдуетъ одну религію, но все таки въ немъ есть довольно много мѣстныхъ различій, которые могутъ стать источникомъ раздоровъ; жители городовъ и поселяне, жители равнины и горцы, виноградари и хлѣбопашцы легко могутъ почувствовать себя особыми классами, если тѣ или иные изъ нихъ будутъ составлять большинство населенія данной мѣстности. На окружныхъ собраніяхъ постоянно будетъ больше жителей центральнаго пункта и его окрестностей, а это можетъ невыгодно отозваться на интересахъ болѣе отдаленныхъ мѣстъ. Кромѣ того, надо принять во вниманіе и расходы, которые каждый гражданинъ долженъ будетъ нести, если ему придется идти на окружное собраніе. Относительно же общинныхъ собраній боялись, что въ нихъ будетъ царить мѣстный духъ, «родной братъ аристократіи».

Особенно пламенно защищалъ инищіативу Эйтель, ставившій ее гораздо выше вэто или референдума. Эти послѣднія установленія, говорилъ онъ, несовершенны и во многихъ мѣстахъ онѣ не привели къ прогрессу; вэто только отсрочиваетъ рѣшеніе; референдумъ, конечно, иногда

утверждаетъ законы, но если онъ ихъ отвергаетъ, то народная воля все таки остается неизвѣстной; оба эти установленія «иммобилизируютъ» законодательство и могутъ привести къ застою. «Поэтому я предпочитаю инициативу, такъ какъ для того, чтобы знать, хорошъ ли данный законъ, часто надо предварительно присмотрѣться къ его дѣйствію. Какъ можно требовать отъ народа, чтобы онъ безъ специальной подготовки высказался относительно закона уже въ день его появленія, хотя бы этотъ законъ былъ самымъ сложнымъ! Подумайте, какимъ долговѣчнымъ станетъ законъ, утвержденный народомъ, если народъ не можетъ по собственному почину высказаться въ области законодательства. При инициативѣ народъ привыкнетъ требовать отъ васъ нужные ему законы; онъ будетъ указывать вамъ путь, а если вы станете давать ему дурные законы, онъ потребуетъ ихъ отмѣны или исправленія». Оффициальныя собранія народа, по мнѣнію Эйтеля, должны созываться только черезъ каждые четыре года, чтобы они не стали въ тягость гражданамъ.

Противники инициативы не безъ находчивости указывали на трудность формулировки народной воли; говорили, что большой совѣтъ можетъ выработать требуемый законъ и возможно, что этотъ законъ все таки не будетъ соотвѣтствовать желаніямъ народа. Вмѣсто инициативы, они считали совершенно достаточнымъ право петиций и господство инициативы называли тиранией меньшинства, анархией.

Гиньяръ же, напротивъ, утверждалъ, что инициатива сдѣлаетъ невозможными революционные кризисы, создастъ дѣйствительно прочное правленіе — «que le gouvernement reste constamment dans le vrai,» — а Друэ указалъ на то, что при инициативѣ меньшинство можетъ лишь дѣлать предложенія, рѣшаетъ же вопросы большинство. «Пять членовъ въ этой залѣ», воскликнулъ онъ, «не создаютъ вѣдь законовъ тѣмъ, что они могутъ побудить собраніе, обсудить то или иное предложеніе!» Очень широкіе предѣлы отводилъ инициативѣ членъ большого совѣта Кервандъ (Kehrwand). Онъ хотѣлъ, чтобы она распространялась «на все», даже на увольненіе должностныхъ лицъ и судебныя рѣшенія. «Это», говорилъ онъ, «предупредитъ возможность революции. Отвергнуть инициативу значитъ увѣковѣчить революционные порывы—принять ее, значитъ установить систему органической революции».

При голосованіи общины одержали верхъ надъ округами; вмѣстѣ съ тѣмъ также многое въ предлагавшихся проектахъ упростилось. Установлено, что всѣ измѣненія кантональной конституции и союзнаго договора должны передаваться на рѣшеніе народа, а въ видѣ статьи относительно инициативы, былъ принятъ проектъ, предложенный Дэляража (Delarageaz): народныя собранія имѣютъ право подвергать своему голосованію всякое предложеніе, представленное имъ большимъ совѣтомъ по

собственному почину (spontanément) или по желанію 8,000 активныхъ гражданъ *).

Такимъ образомъ, здѣсь возникли слѣдующія формы народнаго законодательства: ограниченный обязательный референдумъ относительно кантональной конституціи, неограниченный факультативный референдумъ большого совѣта и народная инціатива, тоже распространяющаяся на всѣ дѣла, но не вполнѣ изъятая изъ вѣдѣнія большого совѣта.

---

*) Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Session extraordinaire, Avril. 1845. Стр. 134 и слѣд., 172 и слѣд., 190 и слѣд., 804 и слѣд.

VI.

Союзная конституція 1848 г.

Нововведенія огромной важности, которыми ознаменовались тридцатые годы, поколебали почву также и подъ союзнымъ договорамъ. Какъ и въ кантонахъ, прогрессивная партія требовала въ союзѣ существенныхъ преобразованій. Уже въ 1831 г. многіе кантоны дѣлали на сеймѣ предложенія въ этомъ смыслѣ, а въ 1832 г. сеймъ большинствомъ 13½ земель постановилъ учредить коммиссію, которая должна была выработать проектъ пересмотра союзнаго договора. Подробно разработанный проектъ этой коммиссіи требовалъ, чтобы державность кантоновъ, насколько права ихъ не будутъ уступлены союзной власти, оставалась неприкосновенной и чтобы каждый кантонъ по прежнему пользовался на сеймѣ однимъ голосомъ, въ противоположность раньше высказывавшимся желаніямъ, по которымъ каждому кантону должно быть предоставлено отъ двухъ до четырехъ голосовъ, соотвѣтственно его размѣрамъ. За то послы кантоновъ должны были голосовать по своему усмотрѣнію и только въ случаѣ объявленія войны, заключенія договоровъ съ иностранными державами, пересмотровъ союзной конституціи обязаны были руководиться наказами. Постановленія, принятыя на сеймѣ большинствомъ голосовъ, нуждались еще въ утвержденіи двѣнадцати кантоновъ. Кантонамъ предписывалось придерживаться въ своихъ конституціяхъ демократическихъ или представительныхъ формъ. Частные союзы имъ воспрещались*). Въ качествѣ исполнительной власти долженъ былъ функціонировать союзный совѣтъ, имѣвшій состоять изъ ландамманна Швейцаріи, избираемаго кантонами посредствомъ очень своеобразнаго пріема, и четырехъ членовъ, избираемыхъ сеймомъ; эти послѣдніе должны были завѣдывать департаментами:

---

*) Sonderbündnisse Sonderbünde—это союзы нѣсколькихъ кантоновъ между собою для достиженія политическихъ цѣлей, не входящихъ въ задачи швейцарской федераціи. *Перев.*

финансовъ, иностранныхъ, внутреннихъ и военныхъ дѣлъ. Союзный судъ, имѣвшій состоять изъ девяти членовъ, долженъ былъ рѣшать различныя дѣла: вопросы международнаго характера, споры между отдѣльными кантонами, между союзомъ и кантонами, споры относительно правъ гражданства*), судить военныя преступленія. Союзнымъ городомъ, послѣ непродолжительныхъ толковъ о томъ, чтобы выдѣлить какой нибудь маленькій городокъ, въ родѣ Цофингена или Рапперсвиля, и сдѣлать его швейцарской «Колумбіей»**), былъ избранъ Люцернъ, чтобы расположить въ пользу пересмотра внутренніе кантоны. Но сюзный судъ долженъ былъ имѣть мѣстопребываніе въ другомъ городѣ. Предполагалась расширить свободу торговли, передать почты въ руки союза, установить общую монетную систему съ принятіемъ за единицу французскаго франка, ввести общія единицы мѣры и вѣса, пересмотрѣть таможенный уставъ, облегчить условія пріобрѣтенія правъ осѣдлости, ограничить таможенное обложеніе предметовъ потребленія, устанавливаемое кантонами.

Однако этотъ проектъ коммиссіи во многихъ отношеніяхъ не встрѣтилъ сочувствія въ осторожномъ сеймѣ. Сеймъ значительно ослабилъ его, сдѣлавъ важныя уступки кантонамъ. Но нѣкоторые кантоны вовсе не приняли участія въ обсужденіи вопроса о пересмотрѣ конституціи, заранѣе отказавшись отъ всякаго содѣйствія этому дѣлу. Проектъ пересмотра при самомъ своемъ появленіи былъ встрѣченъ сепаратистическими тенденціями, выразившимися въ сарнской конференціи. Затѣмъ, когда проектъ перешелъ на голосованіе кантоновъ, результаты оказались неблагопріятными для него; консервативная и радикальная партіи, недовольныя проектомъ по совершенно противоположнымъ мотивамъ, отвергли его. Правда, за проектъ высказались большіе совѣты Цюриха, Золотурна, Люцерна, Берна, Сэнъ-Галлена, Базельской Земли,

*) Переводъ неточный за отсутствіемъ у насъ соотвѣтствующихъ гражданскихъ отношеній, а вслѣдствіе этого и терминовъ. Здѣсь имѣются въ виду споры о такъ называемой, Heimatlosigkeit. Каждый швейцарецъ принадлежитъ къ какой нибудь общинѣ, которая составляетъ его родину, Heimat, и гдѣ онъ пользуется гражданскими правами. Въ случаѣ надобности община должна оказывать матеріальную помощь своимъ гражданамъ. Heimatlos—человѣкъ не принадлежащій ни къ какой общинѣ. На этой почвѣ возникаютъ споры относительно Heimatlosigkeit т. е., о томъ, что данный человѣкъ не принадлежитъ къ такой то или вообще ни къ какой общинѣ, а слѣдовательно, не можетъ пользоваться соотвѣтствующими правами. Такимъ образомъ, Heimatlosigkeit родственна, но далеко не тожественна съ нашимъ бродяжничествомъ. *Перев.*

**) Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850. I т., стр. 359.—«Союзнымъ городомъ» называется теперь въ Швейцаріи тотъ городъ, въ которомъ находятся важнѣйшія учрежденія союза; до 1848 г., когда эти учрежденія перемѣщались по очереди изъ одного города въ другой, тотъ, за которымъ въ данное время была очередь, назывался «первенствующимъ». Выраженія: главный городъ. столица—ненавистны швейцарцамъ и они здѣсь дѣйствительно неумѣстны, ибо, не говоря уже о «столицѣ», союзный городъ вовсе не есть глава Швейцаріи. *Перевод.*

Женевы, Фрейбурга, Тургау, Гларуса, Шаффгаузена и Граубюндена—послѣдній, впрочемъ, съ нѣкоторыми оговорками,—но народъ высказался въ Люцернѣ противъ проекта, а въ Золотурнѣ большинство народа за проектъ составилось только такимъ образомъ, что всѣхъ, неучаствовавшихъ въ голосованіи, причислили къ голосовавшимъ въ пользу проекта. А такъ какъ остальные кантоны или просто отказались признать проектъ или голосовали противъ него, то онъ былъ отвергнутъ.

Напрасно нѣкоторые кантоны, желавшіе пересмотра, предлагали затѣмъ иной путь для достиженія той же цѣли; въ согласіи съ требованіями радикальной партіи, они желали учрежденія особаго конституціоннаго совѣта, въ которомъ кантоны были бы представлены пропорціонально своему населенію *). Но значительное большинство высказалось противъ этого проекта, который оно осудило, какъ революціонный.

Тѣмъ не менѣе агитація не прекращалась; постоянный прогрессъ внутри многихъ кантоновъ и все сильнѣе разгоравшіяся вѣроисповѣдныя распри давали ей все новую и новую пищу. Слова Трокслера о реформѣ союза, написанныя имъ въ 1838 г., можетъ быть, лучше всего освѣщаютъ настроеніе, господствовавшее въ лагерѣ самыхъ радикальныхъ сторонниковъ пересмотра.

«Благодаря союзному договору», восклицаетъ онъ, «Швейцарія уподобилась апокалиптическому звѣрю, который одновременно и существуетъ, и не существуетъ, а на сеймѣ, какъ въ гніющей язвѣ, собираются всѣ испорченые соки».

Онъ приводитъ слова I. фонъ Мюллера: «Если уже прошло время, когда наши предки могли бы создать *большую* республику, то теперь никто намъ не помѣшаетъ создать *наилучшую*, потому что ея устройство зависитъ отъ вашего разума и воли»,—и прибавляетъ, характеризуя Гельветику: «Но многіе зашли слишкомъ далеко и считали организацію гражданской жизни дѣломъ личнаго вкуса, произвола и свободнаго выбора или, не обращая вниманія на дѣйствительное общество и его развитіе, не соображаясь съ природой и исторіей дѣйствительнаго человѣчества, думали, что стоитъ лишь выработать политическую систему въ теоріи, а затѣмъ, можно ее осуществить въ дѣйствительности. Поэтому даже у самыхъ дальновидныхъ людей, смотрѣвшихъ на вещи глубже и основательнѣе, возникъ такой вопросъ относительно нашего общаго отечества и его преобразованія: должна ли Швейцарія быть союзомъ государствъ, или союзнымъ государствомъ, или ее надо превратить въ цѣльное, централизованное государство? И они полагали, что этотъ вопросъ можно рѣшить съ абстрактной точки зрѣнія или посредствомъ произвольныхъ разсужденій—и совершенно покончить съ нимъ».

---

*) О конституціонномъ совѣтѣ см. примѣч. на стр. 89. *Перев.*

Но если этотъ взглядъ ошибоченъ, то съ другой стороны, говоритъ авторъ, союзный договоръ созданъ «безъ содѣйствія швейцарскаго народа, даже противъ его воли и интересовъ; онъ составленъ вожаками партій подъ вліяніемъ иностранныхъ державъ, подъ давленіемъ неотложной нужды и партійныхъ интригъ; освящая недостатки и злоупотребленія, онъ санкціонируетъ самыя возмутительныя несправедливости, какъ напр., то, что 14,000 жителей Ури значатъ въ союзѣ столько же, сколько и 400,000 бернцевъ: это—система, замѣняющая личное представительство гражданъ средневѣковымъ принципомъ территоріальнаго верховенства».

«Такой союзъ есть societas leonina, pactum turpe; онъ не только представляетъ собою несправедливость съ точки зрѣнія матеріальныхъ интересовъ, но и подвергаетъ опасности священнѣйшіе принципы права, прогресса и свободы».

«Наши предки знали только долины, территоріи, мѣстности и земли отечества, старые же новаторы въ нашихъ главныхъ городахъ, главныхъ мѣстечкахъ и главныхъ селахъ, захвативъ въ свои руки власть, превратили кантоны въ государства, а ихъ правительства въ верховныхъ владыкъ, швейцарскую федерацію—въ союзъ государствъ, въ которомъ великія державы: Ури, Цугъ, Солотурнъ и Шаффгаузенъ держать себя приблизительно такъ же, какъ кабинеты Россіи, Австріи, Пруссіи и Англіи, желая состоять другъ съ другомъ лишь въ международномъ договорѣ, составлять союзъ лишь на основаніи международнаго права. Но эта трагикомедія, враждебная союзу и народу, раздробила наше отечество, совершенно уничтожила старинные вѣчные договоры, заключавшіеся народомъ, привела къ нейтралитету нашего національнаго существованія и ничтожеству нашей федеративной республики». Слова Де-Бональда: «Les Cantons Suisses sont dans Chreténité de grandes Municipalités» вполнѣ соотвѣтствуютъ дѣйствительности».

«Эта неограниченная державность кантоновъ лишь закрываетъ глаза народу; мнѣ она напоминаетъ багряницу, терновый вѣнецъ и трость, которыми нѣкогда іудеи въ насмѣшку украсили Спасителя, какъ царя іудейскаго».

«Въ 1814 г., когда Швейцарія была революціонирована въ такомъ направленіи, которое противорѣчило всему существу ея, въ особенности же когда въ бернскомъ, люцернскомъ, золотурнскомъ и фрейбургскомъ кантонахъ хитростью и насиліемъ были низвергнуты правительства и измѣнены кантональныя конституціи, посредническій актъ, какъ союзная конституція, объединявшая союзъ съ кантонами и кантоны съ союзомъ, былъ уничтоженъ; надо было придумать новую союзную конституцію, въ которой бы нашли мѣсто фактически существующія отношенія и установленныя формы революціонированныхъ кантоновъ; такимъ образомъ, швейцарская федерація оказалась без-

почвенной и прежній союзъ кантоновъ, основывавшійся еще на государственномъ правѣ, превратился въ простой международный договоръ, къ которому могъ бы примкнуть также императоръ марокскій и паша египетскій, если бы имъ пришла фантазія соединиться съ державными «муниципалитетами христіанскаго міра».... Но если новая или стремящаяся къ обновленію Швейцарія произвела контръ-революцію только въ одной части кантоновъ, другая же часть ея, состоящая изъ большаго числа кантоновъ, держится старой системы или возвращается къ ней, какъ сдѣлалъ Фрейбургъ, а въ скоромъ времени, можетъ быть, сдѣлаетъ и Золотурнъ, или, какъ Гларусъ, придерживается въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ ультра-либеральныхъ тенденцій, а союзу навязываетъ старые порядки; если далѣе кантональный либерализмъ даже въ просвѣщенныхъ кантонахъ, какъ Ваадтъ, производитъ свое мѣстное населеніе въ націю и величаетъ себя «ваадтской націей» — Nation Vaudoise — или, какъ въ другихъ кантонахъ, слывшихъ либеральными и радикальными, малые совѣты снова ставятъ себя выше большихъ, эти же послѣдніе, забывъ, что по новымъ конституціямъ верховная власть принадлежитъ только народу, а они — лишь представители его въ своемъ кантонѣ, узурпируютъ верховную власть народа въ союзѣ, произвольно измѣняя союзныя мѣропріятія, и даже вопреки здравому смыслу передаютъ вопросы относительно пользованія народными правами на рѣшеніе большинства мѣстныхъ голосовъ, которые, понятно, всегда будутъ противъ радикальной реформы союза и, самое большее, выскажутся развѣ лишь за пересмотръ союзнаго договора въ своемъ вкусѣ, — то ясно, что и многіе изъ новыхъ кантональныхъ правителей не имѣютъ или не хотятъ имѣть болѣе правильнаго понятія о единствѣ и интересахъ союза, чѣмъ старые, и въ важнѣйшихъ національныхъ дѣлахъ приписываютъ себѣ опеку надъ народомъ, которая врядъ ли мирится съ духомъ истинныхъ принциповъ республиканской и представительной системы» *).

Мѣткую характеристику новой, желательной конституціи далъ бюргермейстеръ цюрихскій Гирцель (Hirzel) еще въ 1832 г. «Намъ», говорилъ онъ на годичномъ собраніи Гельветическаго Общества, «недостаетъ совѣта, который бы представлялъ, главнымъ образомъ, интересы швейцарской націи, а не многообразные интересы отдѣльныхъ земель; въ лицѣ обще-швейцарскаго совѣта намъ нуженъ свободный голосъ, чтобы слово истины не пропадало безслѣдно, отвергнутое раньше, чѣмъ оно раздастся. Намъ недостаетъ союзнаго судьи, который бы безпристрастно разбиралъ дѣла, когда народъ и правители попадутъ въ конфликтъ другъ съ другомъ, когда судья какого либо кантона рѣшитъ дѣло неправильно, когда возникнутъ несогласія между отдѣльными кантонами или какой нибудь кантонъ нарушитъ

*) Die sieben Verfassungen, см. введеніе.

свои обязанности относительно союза. Намъ недостаетъ независимой союзной администраціи, которая бы исходила изъ выборовъ и основывалась на довѣріи не одного кантона, а всей Швейцаріи. До сихъ поръ швейцарцу все еще закрыта часть его небольшого отечества для осѣдлости и свободнаго труда; все еще не обезпечено свободное передвиженіе изъ кантона въ кантонъ продуктовъ нашего труда, нашей земли. Въ теченіе одного дня иноземецъ пройдетъ пять кантоновъ или даже больше и онъ, точно на смѣхъ, найдетъ въ нихъ столько же различныхъ единицъ мѣры, вѣса и денежныхъ знаковъ» *).

Наконецъ, спустя много лѣтъ послѣ того, какъ Трокслеръ сказалъ вышеприведенныя патетическія слова, а Гирцель сдѣлалъ эту характеристику, новая конституція вошла въ жизнь. Ожесточенная религіозная борьба въ кантонахъ, походъ волонтеровъ противъ Люцерна и, такъ называемая, война частнаго союза (Sonderbund), возгорѣвшаяся изъ за вопроса, въ правѣ ли отдѣльные кантоны заключать между собою частные союзы?—наполняютъ послѣднее десятилѣтіе существованія союзнаго договора. Либерализмъ одержалъ побѣду; онъ почувствовалъ себя достаточно сильнымъ для того, чтобы на очередномъ сеймѣ — послѣднемъ въ своемъ родѣ — основать союзное государство, а больше онъ ничего и не хотѣлъ.

Для союзной конституціи 1848 г. характеристично прежде всего введеніе двухъ-палатной системы, посредствомъ которой хотѣли примирить современный демократическій принципъ съ историческимъ.

Источникъ всей верховной власти, утверждало одно направленіе, лежитъ въ народѣ. Этотъ принципъ, однако, не требуетъ уничтоженія кантоновъ: они по прежнему могутъ оставаться державными, только они должны подчиняться верховной державности союза. Съ 1830 г. идея швейцарской національности съ каждымъ годомъ распространяется и укрѣпляется, и эта идея достаточно ясно выражается въ національныхъ празднествахъ и обществахъ. Если ввести учрежденіе, не исходящее изъ народа и существующее рядомъ съ представительствомъ народной воли, то оно явилось бы противовѣсомъ этой послѣдней,—противовѣсомъ, котораго невозможно терпѣть. Разъ установленъ тотъ высшій принципъ новаго государственнаго права, что верховная власть принадлежитъ всей совокупности швейцарской націи, то изъ него съ логической послѣдовательностью вытекаетъ, что депутаты должны избираться непосредственно народомъ. Такой порядокъ не нужно смѣшивать съ Гельветикой, потому что кантоны во внутреннихъ дѣлахъ сохранятъ свои верховныя права, тогда какъ въ періодъ единства они находились въ такомъ же отношеніи къ кантональному правительству, какъ теперь различные округа къ кантональнымъ учрежденіямъ.

*) Carl Morel, Die Helvetische Gesellschaft. стр. 406.

Федералистическая же школа переносила верховную власть на кантоны. Исторія, говорили ея сторонники, показываетъ, что двадцать два кантона — самостоятельныя государства, которыя теперь, при выработкѣ новой конституціи, опредѣляютъ, въ какой степени они пожелаютъ ограничить свою державность и отъ какой части ея сочтутъ умѣстнымъ отказаться для блага всего союза. Право представительства принадлежитъ кантонамъ: это показываетъ ихъ многовѣковая практика, а также то обстоятельсто, что нѣсколько разъ, когда насиліе чужеземцевъ вводило иныя системы, кантоны, лишь только проходила гроза, все таки возвращались къ прежнему порядку. Швейцарскій народъ слишкомъ справедливъ, чтобы не признать этого историческаго права. Да и существующая система отнюдь не враждебна прогрессу: она оказалась достаточно сильной, чтобы изгнать іезуитовъ, угрожавшихъ столь многимъ престоламъ, и уничтожить частный союзъ, который, повидимому, поддерживали императоръ и король.

Нѣкоторые хотѣли измѣнить кантональное представительство въ томъ смыслѣ, чтобы большіе и малые кантоны имѣли не одинаковое число голосовъ. Сеймъ, говорили они, есть корпорація, которая, какъ и всякая иная корпорація, конечно, можетъ отказаться отъ извѣстныхъ правъ, но это не налагаетъ на представительство никакихъ неизбѣжныхъ ограниченій. Малые кантоны должны будутъ признать, что если большіе кантоны приносятъ значительно бо́льшія жертвы людьми и деньгами для охраны и содержанія союза, то справедливость требуетъ, чтобы они и въ рѣшеніи общихъ дѣлъ пользовались бо́льшимъ количествомъ голосовъ. Съ такой точки зрѣнія сторонники этого взгляда сдѣлали предложеніе, чтобы Бернъ, посылалъ на сеймъ 6 представителей, Цюрихъ 5, Люцернъ, Сэнъ-Галленъ, Ааргау, Тессинъ и Ваадтъ — по четыре, остальные же кантоны — по три, по два и по одному, соотвѣтственно численности ихъ населенія.

Надъ этими взглядами одержалъ верхъ проектъ, соединявшій въ себѣ національное представительство съ федеральнымъ и предлагавшій введеніе двухъ палатъ: національной палаты и палаты кантоновъ *). Желаніе сохранить по прежнему кантональное представительство, говорили сторонники двухъпалатной системы, оправдывается отчасти правами кантоновъ, а отчасти политическимъ положеніемъ, какъ кантоновъ, такъ и всего отечества. Если даже не принадлежать къ той школѣ, которая отстаиваетъ все существующее только потому, что оно существуетъ, если признать, что всѣ человѣческія установле-

*) Volkskammer и Ständekammer. Къ конституціи 1848 г. вмѣсто этихъ словъ употреблены равнозначущія имъ: Nationalrath и Ständerath (въ параллельномъ официальномъ французскомъ текстѣ: le conseil national и le conseil des états) т. е., національный совѣтъ и совѣтъ кантоновъ. — «Совѣтъ» означаетъ въ Швейцаріи палату. О значеніи же слова Stand (множ. ч. Stände) см. прим. на стр. 11. *Перевод.*

нія временны и преходящи, что они по истеченіи извѣстнаго времени должны замѣняться новыми, то все-таки можно имѣть различные взгляды на то, *когда* наступаетъ періодъ такихъ измѣненій? Въ швейцарскомъ союзѣ дѣло идетъ не о низверженіи престола. У насъ дѣло идетъ о договорахъ, установившихъ основные принципы совмѣстной жизни кантоновъ и намъ очень трудно безъ всякихъ околичностей отвергнуть основы, укрѣпленныя вѣками. Не менѣе важна и политическая точка зрѣнія, политическая конъюнктура. Ни для кого не тайна, что многіе кантоны лишь съ недовольствомъ и, можетъ быть, даже съ ненавистью отнеслись бы къ уничтоженію нынѣ существующихъ правовыхъ основъ. И это не только тѣ кантоны, которые, сбившись съ пути, шли извѣстное время дорогой реакціи: среди нихъ найдутся и такіе кантоны, которые принадлежатъ къ партіи прогресса. Если новый проектъ предложитъ уничтоженіе нынѣ существующихъ основъ, то возможно, что его отвергнетъ почти половина кантоновъ *).

Такимъ образомъ, предложеніе установить двойное представительство: земель и населенія—заняло середину между двумя направленіями, одно изъ которыхъ старалось отстоять федеративное государство, гдѣ самая малая земля имѣла бы такое же значеніе, какъ и самая большая, а другое, вопреки всѣмъ традиціямъ, защищало единое, цѣльное государство. Конституція Сѣверо-Американской республики стала образцомъ для преобразованія швейцарскаго союза.

Правда, Рюттиманнъ оспариваетъ это послѣднее замѣчаніе и говоритъ, будто такое совпаденіе въ развитіи объясняется лишь тѣмъ, что одинаковыя причины производятъ одинаковыя слѣдствія **). Но въ литературѣ того времени существуютъ указанія на сѣверо-американскую конституцію и надо думать, что они были приняты къ свѣдѣнію. Такъ, еще въ началѣ тридцатыхъ годовъ Томасъ Борнгаузеръ въ одномъ сочиненіи, имѣвшемъ много читателей въ то время, подробно разбиралъ и рекомендовалъ двухъ-палатную систему по образцу Сѣверо-Американскаго Союза ***).

Взгляды, руководившіе выработкой швейцарскаго основнаго закона, отчетливо выражены въ докладѣ коммиссіи пересмотра, составленномъ тургаўцемъ Керномъ и ваадтландцемъ Дрюэ. Здѣсь мы читаемъ:

«Не надо возвращенія къ отжившему, но не надо также и прыжковъ. Если есть порядокъ вещей, который уже не существуетъ въ Швейцаріи, то есть также и другой порядокъ, до котораго она еще не дошла въ настоящее время. Швейцарія уже не представляетъ собою простого союза, какъ было

*) Kommissionsprotokoll vom Jahre 1847, стр. 71 и слѣд., стр. 109 и слѣд.
**) Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, т. I, стр. 25.
***) Schweizerbart und Treuherz. Zweite Auflage, стр. 79 и слѣд.

до революціи 1798 г., союза, въ который вступили державные кантоны для взаимной помощи въ случаѣ нападенія извнѣ и внутреннихъ безпорядковъ,— въ которомъ не было ничего общаго, кромѣ того, что являлось безусловно необходимымъ для достиженія этой цѣли, въ которомъ кантоны сохраняли свою полную независимость, за исключеніемъ лишь немногихъ случаевъ, когда меньшинство должно было подчиняться большинству. Швейцарія уже не простая лига, въ которой сеймъ былъ больше конгрессомъ независимыхъ государствъ, чѣмъ парламентомъ (delibrirende Versammlung), гдѣ дѣла рѣшались больше путемъ соглашеній, чѣмъ посредствомъ постановленій большинства. Не только времена эти давно прошли, послѣ того какъ гельветическая республика, посредническій актъ, союзный договоръ и дальнѣйшее развитіе создали иной порядокъ,—но и швейцарскій народъ сталъ гораздо выше существующихъ союныхъ учрежденій».

«Эти учрежденія уже не удовлетворяютъ насъ, потому что они не гарантируютъ достаточно правъ, не защищаютъ достаточно интересовъ, потому что союзныя учрежденія плохо организованы и въ особенности потому, что они исходятъ только отъ кантоновъ или вѣрнѣе отъ ихъ правительствъ, а отнюдь не отъ швейцарскаго народа: поэтому они представляютъ лишь одинъ изъ элементовъ Швейцаріи, кантональный,—между тѣмъ какъ національный или общій элементъ не имѣетъ своего представительства. Волненія, бывшія въ Швейцаріи въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, въ значительной степени имѣютъ своимъ источникомъ то несоотвѣтствіе, которое существуетъ между союзными учрежденіями и идеями и потребностями швейцарскаго народа».

«Но если въ Швейцаріи уже нѣтъ того порядка вещей, для котораго былъ созданъ союзный договоръ 1815 г., то она, по мнѣнію коммиссіи, не находится и въ такомъ положеніи, которое было бы необходимо для единаго правительства, новой гельветической республики. При единой и нераздѣльной республикѣ,—которая выполняла бы свое назначеніе, а не была бы лишь ублюдкомъ федерализма,—кантоны съ ихъ политическими, гражданскими, финансовыми и военными учрежденіями должны исчезнуть и уступить мѣсто такому правленію, которое бы охватывало всѣ области соціальной жизни. Словомъ, при системѣ единства исчезъ бы кантональный элементъ, также какъ при простомъ союзѣ государствъ элементъ національный былъ бы, хотя и не уничтоженъ (потому что онъ неуничтожимъ), но до извѣстной степени подавленъ. Однако, какъ ни велики успѣхи, достигнутые національнымъ духомъ, все-таки и кантональный духъ еще очень глубоко коренится въ Швейцаріи».

«Систему единства, можетъ быть, и удалось бы ввести, но не удалось бы ее сохранить. Непреоборимый потокъ сильной реакціи недовольства прорвалъ бы

всѣ плотины и въ короткое время снова смылъ бы унитаризмъ. Это происходитъ оттого, что въ природѣ вещей, рядомъ съ закономъ единства, существуетъ и законъ раздѣленія или расчлененія или, можетъ быть, оба эти законы суть одно и составляютъ организацію. Единое, цѣлое безъ членовъ есть мертвая масса, а члены безъ единства — безсильны. Дойдетъ ли со временемъ Швейцарія до системы полнаго единства или, другими словами, будутъ ли въ ней впослѣдствіи, вмѣсто болѣе или менѣе державныхъ кантоновъ, только округа или иныя территоріальныя единицы, какъ члены организованнаго цѣлаго? Возможно. Но это время, по нашему мнѣнію, еще не настало. Кантонализмъ имѣетъ слишкомъ глубокіе корни, вѣковыя привычки слишкомъ сильны, для того чтобы можно было не вызывая кризиса осуществить такое измѣненіе, къ которому Швейцарія, если насъ не обманываютъ всѣ обстоятельства, далеко недостаточно подготовлена».

«Федеративная система, которая считается съ обоими элементами, существующими въ Швейцаріи: національнымъ или общимъ и кантональнымъ или мѣстнымъ, — которая даетъ каждому изъ этихъ элементовъ, что ему слѣдуетъ съ точки зрѣнія какъ общихъ, такъ и частныхъ интересовъ, которая сплочиваетъ, объединяетъ ихъ, подчиняетъ члены цѣлому, кантональное національному, потому что безъ этого федерація была бы невозможной и кантоны въ своей разрозненности должны были бы погибнуть, — вотъ, въ чемъ нуждается нынѣшняя Швейцарія».

Теперь мы могли бы спросить, дѣйствительно ли конституція 1848 г. была дѣломъ столь разумнымъ, какъ тогда думали, а потому и такъ охотно дали ее, и какъ многіе еще и въ настоящее время думаютъ, или, можетъ быть, всѣ швейцарцы были бы впослѣдствіи избавлены отъ большихъ золъ, если бы тогда лучше воспользовались благопріятными обстоятельствами, — но разсмотрѣніе этого вопроса выходитъ изъ предѣловъ нашей задачи.

Между тѣмъ, какъ сеймъ состоялъ только изъ кантональныхъ пословъ, которые подавали голоса руководясь наказами, полученными ими отъ мірскихъ сходовъ или большихъ совѣтовъ своихъ кантоновъ, — теперь въ качествѣ законодательнаго учрежденія Швейцаріи, установлено союзное собраніе, состоящее изъ національнаго совѣта, въ который каждые 20,000 гражданъ или излишекъ превышающій 10,000, посылаютъ по одному депутату, — и совѣта кантоновъ, въ который каждый кантонъ посылаетъ двухъ депутатовъ: члены обоихъ этихъ совѣтовъ голосуютъ не по наказамъ, а по своему усмотрѣнію. Выборы въ національный совѣтъ производятся въ союзныхъ округахъ, которые, однако, не могутъ состоять изъ частей различныхъ кантоновъ; изъ каждаго кантона, а въ кантонахъ, состоящихъ изъ двухъ половинъ, — изъ каждой половины долженъ быть, по крайней мѣрѣ, одинъ депутатъ. Выборы — прямые; каждый гражданинъ, достигшій двадцатилѣт-

няго возраста и не лишенный (судомъ — *Перевод.*) правъ активнаго гражданства, пользуется правомъ голоса. Члены національнаго совѣта избираются на три года. Для членовъ же совѣта кантоновъ сами кантоны опредѣляютъ способъ выбора и срокъ избранія. Вознагражденіе членовъ національнаго совѣта производится изъ союзной кассы; членовъ же совѣта кантоновъ вознаграждаютъ сами кантоны. Каждый совѣтъ засѣдаетъ отдѣльно; оба они рѣшаютъ дѣла большинствомъ голосовъ; въ каждомъ изъ нихъ для правоспособности засѣданій требуется присутствіе половины членовъ плюсъ одинъ. Въ совмѣстныхъ засѣданіяхъ обоихъ совѣтовъ рѣшаются разнообразныя дѣла относительно выборовъ, въ извѣстныхъ случаяхъ рѣшаются вопросы о помилованіи осужденныхъ, о компетенціяхъ различныхъ учрежденій. Каждый изъ двухъ совѣтовъ, а также и каждый изъ ихъ членовъ, можетъ дѣлать свои предложенія (право предложенія, иниціатива); это же право принадлежитъ и кантонамъ, которые могутъ пользоваться имъ посредствомъ письменныхъ заявленій. Время созванія союзнаго собранія опредѣляется регламентомъ.

Въ качествѣ исполнительной власти функціонируетъ союзный совѣтъ, состоящій изъ семи членовъ, избираемыхъ обоими совѣтами союзнаго собранія въ общемъ засѣданіи. Дѣла, состоящія въ вѣдѣніи союзнаго совѣта, распредѣляются для удобства дѣлопроизводства по департаментамъ; каждымъ департаментомъ завѣдуетъ одинъ членъ, но рѣшенія по каждому вопросу постановляются въ общихъ засѣданіяхъ союзнаго совѣта. Союзное собраніе назначаетъ одного изъ членовъ союзнаго совѣта союзнымъ президентомъ срокомъ на одинъ годъ; президентъ предсѣдательствуетъ въ союзномъ совѣтѣ, завѣдуетъ политическимъ департаментомъ и сносится съ представителями иностранныхъ державъ. Членъ союзнаго совѣта, бывшій президентомъ, не можетъ быть избранъ на слѣдующій годъ ни въ президенты, ни въ вице-президенты.

Канцелярскія дѣла при союзномъ собраніи и совѣтѣ ведетъ союзный канцлеръ, избираемый союзнымъ собраніемъ на три года.

Союзный судъ состоитъ изъ одинадцати членовъ и нѣсколькихъ замѣстителей, избираемыхъ на три года; онъ рѣшаетъ дѣла, входящія въ компетенцію союза. Его вѣдѣнію подлежатъ дѣла о нарушеніи правъ, гарантированныхъ союзной конституціей, если союзное собраніе передаетъ ему соотвѣтствующія жалобы; затѣмъ,—нѣкоторые процессы не государственно-правового характера между отдѣльными кантонами или между союзомъ и кантонами, между союзомъ и корпораціями или частными лицами; онъ рѣшаетъ споры о правахъ гражданства (Heimatlosigkeit, см. прим. на стр. 110—*Перевод.*) и такія дѣла, которыя стороны сами пожелаютъ передать на его рѣшеніе, если предметъ спора имѣетъ важное значеніе; наконецъ,

онъ функціонируетъ въ качествѣ уголовнаго суда съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей въ случаѣ судебнаго преслѣдованія должностныхъ лицъ союзными учрежденіями, въ случаѣ государственной измѣны, возмущенія и насилія надъ союзными учрежденіями, по преступленіямъ противъ международнаго права, преступленіямъ и проступкамъ, вызвавшимъ вооруженное вмѣшательство союза.

Въ національный совѣтъ можетъ быть избранъ каждый свѣтскій швейцарскій гражданинъ, пользующійся правомъ голоса. Натурализованные швейцарцы могутъ быть избраны въ національный совѣтъ лишь послѣ того, какъ они не менѣе пяти лѣтъ пользовались пріобрѣтеннымъ ими правомъ гражданства. Члены національнаго совѣта не могутъ быть одновременно и членами совѣта кантоновъ—и наоборотъ. Члены союзнаго совѣта не могутъ быть членами союзнаго собранія, но они пользуются въ немъ совѣщательнымъ голосомъ и могутъ вносить свои предложенія. Въ члены союзнаго совѣта можетъ быть избранъ каждый гражданинъ, удовлетворяющій требованіямъ избираемости въ національный совѣтъ, однако изъ одного и того же кантона въ союзный совѣтъ не можетъ быть избрано болѣе одного члена. Избираемость въ союзный судъ такова же, какъ и въ національный совѣтъ; члены союзнаго совѣта и назначаемые имъ чиновники не могутъ быть избраны въ члены союзнаго суда.—Этотъ переченъ важнѣйшихъ статей достаточно характеризуетъ существенное различіе между союзной конституціей 1848 г. и прежнимъ союзнымъ договоромъ. Болѣе близкое ознакомленіе съ механизмомъ ново-созданнаго союзнаго государства дастъ указаніе важнѣйшихъ полномочій, предоставленныхъ и союзу и кантонамъ.

Первая статья союзной конституціи гласитъ: «Объединенныя настоящимъ союзомъ народности двадцати двухъ державныхъ кантоновъ: Цюриха, Берна, Люцерна, Ури, Швица, Унтервальдена (ob und nid dem Wald, надъ и подъ лѣсомъ—т. е., двухъ полукантовъ—*Перевод.*), Гларуса, Цуга, Фрейбурга, Золотурна, Базеля (городъ и земля), Шаффгаузена, Аппенцеля (обоихъ Роденовъ), Сэнъ-Галлена, Граубюндена, Ааргау, Тургау, Тессина, Ваадта, Валисса, Нейенбурга и Женевы — составляютъ во всей своей совокупности швейцарскую федерацію». Въ слѣдующей статьѣ указывается цѣль союза: «защита независимости отечества отъ иностранныхъ государствъ, охрана спокойствія и порядка внутри страны, охрана свободы и правъ швейцарскихъ гражданъ и учрежденій и содѣйствіе ихъ общему благосостоянію». Кантоны, говорится дальше, пользуются всѣми своими верховными правами, какія не переданы союзной власти. Въ этихъ предѣлахъ союзъ гарантируетъ кантонамъ ихъ территоріи и ихъ верховную власть. Кантоны обязаны получать гарантію союза для своихъ конституцій; союзъ принимаетъ на себя гарантію

этихъ конституцій, насколько онѣ не противорѣчатъ союзной конституціи, обезпечиваютъ гражданамъ пользованіе политическими правами въ республиканскихъ—представительныхъ или демократическихъ—формахъ, приняты народомъ и могутъ быть пересмотрѣны, лишь только этого потребуетъ абсолютное большинство гражданъ соотвѣтствующихъ кантоновъ *). Частные союзы и договоры политическаго характера между кантонами воспрещаются, но кантоны могутъ заключать между собою соглашенія по вопросамъ законодательства суда и управленія; однако такія соглашенія они обязаны доводить до свѣдѣнія союзныхъ учрежденій, которыя могутъ воспрепятствовать соглашенію, если въ немъ содержится что либо, нарушающее права союза или другихъ кантоновъ. Одному лишь союзу принадлежитъ право объявлять войну и заключать миръ, а также соглашенія и договоры съ другими государствами—именно, таможенные и торговые договоры. Въ исключительныхъ случаяхъ и кантоны имѣютъ право заключать договоры съ другими государствами по вопросамъ государственнаго хозяйства, торговли и полиціи, но такіе договоры не должны нарушать правъ союза или другихъ кантоновъ. Оффиціальныя сношенія между кантонами и правительствами иностранныхъ державъ происходятъ черезъ посредство союзнаго совѣта. Ни союзъ, ни кантоны не могутъ заключать военныхъ капитуляцій. Союзъ не имѣетъ права держать постоянную армію. Безъ согласія союзныхъ властей ни одинъ кантонъ или часть его не можетъ держать болѣе 300 челов. постояннаго войска, не считая корпуса земской полиціи. Кантоны, въ случаѣ раздоровъ между ними, должны воздерживаться отъ самоуправства и вооруженнаго столкновенія и передавать соотвѣтствующія дѣла на рѣшеніе союза. Если какому либо кантону будетъ неожиданно угрожать опасность извнѣ, то онъ обязанъ призвать на помощь другіе кантоны и одновременно съ этимъ довести дѣло до свѣдѣнія союза; кантоны, призванные на помощь, обязаны дать подкрѣпленія. Расходы въ такихъ случаяхъ несетъ союзъ. При нарушеніи спокойствія внутри кантоновъ или, если одному кантону грозитъ опасность со стороны другого, правительство кантона, подвергшагося опасности, должно немедленно извѣстить объ этомъ союзный совѣтъ, который можетъ принять надлежащія мѣры или созвать союзное собраніе. Въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, кантональное правительство, немедленно извѣстивъ объ этомъ союзный совѣтъ, можетъ призвать на помощь другіе кантоны, и кантоны, призванные на помощь, обязаны оказать свое содѣйствіе. Если кантональное правительство не въ состоя-

*) Союзная конституція подверглась впослѣдствіи одному общему и нѣсколькимъ частнымъ пересмотрамъ: объ этомъ см. дальнѣйшую главу о союзной конституціи 1874 г. и первое приложеніе. Здѣсь же мы только замѣтимъ, что до настоящаго времени компетенціи союза въ общемъ увеличены, осуществлена равноправность гражданъ и значительно расширено народоправство въ союзѣ. *Перев.*

ніи обратиться за помощью, то союзное правительство можетъ—если же при этомъ подвергается опасности спокойствіе Швейцаріи, то и должно—вмѣшаться по собственному почину. Расходы при этомъ несетъ соотвѣтствующій кантонъ, если союзное собраніе не сдѣлаетъ иного распоряженія. При столкновеніяхъ съ иностранными державами или между кантонами войска, идущія на помощь, должны имѣть всюду свободный пропускъ; они немедленно же поступаютъ въ распоряженіе союза. Союзъ начальствуетъ надъ союзнымъ войскомъ, въ которомъ обязанъ служить каждый швейцарецъ и которое составляется изъ контингентовъ, поставляемыхъ кантонами, а въ случаѣ надобности также распоряжается и другими военными силами кантоновъ. Обученіе инженерныхъ отрядовъ, артиллеріи и кавалеріи лежитъ на обязанности союза, а также образованіе инструкторовъ для остальныхъ родовъ оружія и высшее образованіе въ военныхъ училищахъ для всѣхъ родовъ оружія. Въ случаѣ надобности союзъ путемъ законодательства можетъ провести дальше централизацію военнаго обученія. Онъ надзираетъ за обученіемъ пѣхоты и стрѣлковъ, а также и за сохраненіемъ военныхъ запасовъ, поставляемыхъ для союзнаго войска кантонами; часть этого матеріала поставляетъ онъ самъ. Всѣ войска, находящіяся на службѣ союза, носятъ только союзное знамя. Военныя распоряженія кантоновъ подлежатъ утвержденію союза. Генералъ арміи (см. прим. на стр. 81—*Перевод.*) и начальникъ генеральнаго штаба назначаются союзнымъ собраніемъ. Въ интересахъ всей Швейцаріи или значительной части ея союзъ предпринимаетъ общественныя сооруженія или оказываетъ вспомоществованіе такимъ предпріятіямъ. Онъ можетъ воспретить устройство общественныхъ сооруженій, если они вредятъ дѣлу вооруженной защиты страны. Союзъ можетъ основать одинъ общій университетъ и высшую политехническую школу. Право взиманія таможенныхъ налоговъ принадлежитъ союзу. Союзъ имѣетъ право за соотвѣтствующее вознагражденіе отмѣнить цѣликомъ или по частямъ таможенныя пошлины, дорожные и иные сборы, признанные сеймомъ. Провозные (транзитные) сборы онъ долженъ отмѣнить одновременно и на всей швейцарской территоріи. На швейцарскихъ границахъ союзъ можетъ взимать ввозныя, вывозныя и провозныя пошлины; изъ дохода отъ этихъ пошлинъ должно — по опредѣленнымъ правиламъ — выдаваться кантонамъ вознагражденіе за отмѣну ихъ кантональныхъ сборовъ. Гарантируется свобода купли и продажи, свободный ввозъ, вывозъ и провозъ изъ кантона въ кантонъ жизненныхъ припасовъ, скота, товаровъ, земледѣльческихъ и промышленныхъ продуктовъ всякаго рода; эта статья не распространяется на регалію продажи соли и пороха, на полицейскія распоряженія кантоновъ относительно занятія торговлею и промыслами, пользованія дорогами и вредной скупки продуктовъ, но такія распоряженія должны быть одобрены союзнымъ совѣтомъ; затѣмъ, она не распро-

страняется на санитарно-полицейскія мѣропріятія въ случаѣ эпизоотій, на сборы особо признанные союзомъ, налоги на потребленіе вина и другихъ спиртныхъ напитковъ. Союзному законодательству предоставляется отмѣнить существующія сборы за провозъ какъ по сухопутнымъ дорогамъ, такъ и по водѣ. Сборы, еще существующіе, не могутъ быть возвышены; новые сборы не могутъ быть введены безъ согласія союзнаго собранія, это же согласіе дается съ цѣлью поддержанія общественныхъ сооруженій и только на опредѣленное время. Что касается сборовъ съ вина и другихъ спиртныхъ напитковъ, то швейцарскіе продукты должны облагаться ниже, чѣмъ иностранные, существующіе сборы не должны возвышаться, а въ новыхъ кантонахъ, гдѣ такихъ сборовъ не существуетъ, они не могутъ быть введены. Почтовое дѣло союзъ принимаетъ на себя и гарантируетъ неприкосновенность почтовой тайны; онъ принимаетъ на себя верховный надзоръ за тѣми дорогами и мостами, въ сохраненіи которыхъ заинтересована Швейцарія; онъ пользуется всѣми правами, соединенными съ монетной регаліей, устанавливаетъ достоинство монеты и производитъ чеканку ея; онъ установляетъ одинаковыя и общія единицы мѣра и вѣса; ему принадлежитъ исключительное право производства и продажи пороха. Въ случаѣ эпидемій и эпизоотій, опасныхъ для всей страны, союзъ имѣетъ право принимать санитарно-полицейскія мѣры. Расходы союза покрываются изъ процентовъ союзнаго военнаго фонда, изъ доходовъ отъ таможенныхъ пошлинъ, почтоваго и таможеннаго управленій, а въ случаѣ надобности, также изъ кантональныхъ взносовъ.

Національными языками союза конституція признаетъ три главные языка Швейцаріи: нѣмецкій, французскій и итальянскій *).

Замѣтимъ здѣсь еще, что впослѣдствіи былъ изданъ законъ, назначившій Бернъ союзнымъ городомъ; рѣшающее значеніе въ избраніи именно Берна имѣло, конечно, то обстоятельство, что онъ расположенъ на границѣ между нѣмецкимъ и французскимъ населеніемъ Швейцаріи.

Объ отношеніяхъ гражданъ къ союзу и къ кантонамъ конституція содержитъ слѣдующія постановленія.

Всѣ швейцарцы равны передъ закономъ; въ Швейцаріи не существуетъ никакихъ отношеній подданства, никакихъ привиллегій мѣста, рожденія, семействъ или лицъ. Члены союзныхъ учрежденій, лица, находящіяся на гражданской или военной службѣ, представители и коммиссары союза не могутъ принимать отъ иностранныхъ правительствъ ни пенсій, ни окладовъ, ни титуловъ, ни подарковъ, ни орденовъ. Если они уже имѣютъ пен-

*) Языки: ретскій и ладинскій, на которыхъ говоритъ небольшая часть швейцарцевъ, пользуются всѣми правами въ предѣлахъ ихъ распространенія. *Перев.*

сіи, титулы или ордена, то должны отказаться на все время своей службы отъ полученія пенсій, ношенія титуловъ или орденовъ. Впрочемъ, второстепеннымъ чиновникамъ союзный совѣтъ можетъ разрѣшить продолжать полученіе уже имѣющихся у нихъ пенсій. Всѣмъ швейцарцамъ, принадлежащимъ къ какому либо христіанскому исповѣданію, союзъ гарантируетъ право осѣдлости во всей Швейцаріи (см. прим. на стр. 79—*Перевод.*). Ни одному швейцарцу христіанскаго исповѣданія не можетъ быть отказано въ правѣ осѣдлости, если онъ имѣетъ свидѣтельство о принадлежности къ какой либо общинѣ или иной равносильный документъ, свидѣтельство о добропорядочномъ поведеніи, удостовѣреніе въ томъ, что имъ не утрачены гражданскія права и честь, что онъ въ состояніи прокормить свою семью. Поселившійся на правахъ осѣдлости (Niederlassener) пользуется всѣми правами гражданъ кантона,—за исключеніемъ права голоса въ общинныхъ дѣлахъ и участія въ общинныхъ и корпораціонныхъ имуществахъ. Въ особенности же ему обезпечивается право свободнаго занятія промыслами (Gewerbsausübung) и право пріобрѣтенія недвижимыхъ имуществъ—согласно съ законами и постановленіями кантона. Поселившіеся граждане другихъ кантоновъ не могутъ обременяться общинными повинностями больше, чѣмъ поселившіеся собственнаго кантона. Поселившійся можетъ быть высланъ изъ того кантона, въ которомъ онъ поселился, по судебному приговору, а также по распоряженію полиціи, если онъ утратилъ гражданскія права и честь или ведетъ безнравственную жизнь, или вслѣдствіе обѣднѣнія становится въ тягость общинѣ, или уже часто подвергался наказаніямъ за нарушеніе полицейскихъ предписаній. Каждый гражданинъ кантона, какъ швейцарскій гражданинъ, пользуется политическими правами въ союзныхъ и кантональныхъ дѣлахъ въ каждомъ кантонѣ, въ которомъ онъ поселился. Но этими правами онъ можетъ пользоваться лишь подъ тѣми условіями, подъ которыми пользуются ими и граждане даннаго кантона, а по кантональнымъ дѣламъ онъ получаетъ право голоса послѣ болѣе продолжительнаго пребыванія, срокъ котораго опредѣляется кантональнымъ законодательствомъ, однако срокъ этотъ не можетъ длиться болѣе двухъ лѣтъ. Ни одинъ кантонъ не можетъ лишить гражданина правъ гражданства. Ни одинъ кантонъ не можетъ дать иностранцамъ право гражданства раньше, чѣмъ они освободятся отъ принадлежности къ своему прежнему отечеству. Свобода богослуженія гарантируется всѣмъ признаннымъ христіанскимъ церквямъ на всей территоріи Швейцаріи. Кантонамъ, а также и союзу, предоставляется принимать соотвѣтствующія мѣры для охраны общественнаго порядка и мира между различными исповѣданіями. Орденъ іезуитовъ и подчиненныя (affiliirten) ему общества не могутъ быть допущены ни въ одну часть Швейцаріи. Свобода печати гарантируется. Относительно злоупотребленія этой свободой

кантональное законодательство издаетъ надлежащія постановленія, которыя, однако, нуждаются въ одобреніи союзнаго совѣта. Союзу предоставляется право издавать постановленія относительно злоупотребленій свободой печати, направленныхъ противъ союза и его учрежденій. Граждане имѣютъ право соединяться въ общества, которыя однако ни по своимъ цѣлямъ, ни по средствамъ, употребляемымъ ими для достиженія этихъ цѣлей, не должны быть противны закону и угрожать опасностью для государства. Относительно злоупотребленія этимъ правомъ кантональное законодательство издаетъ надлежащія постановленія. Право петицій гарантируется. Всѣ кантоны обязаны какъ въ области законодательства, такъ и въ области судоизводства относиться ко всѣмъ швейцарскимъ гражданамъ совершенно также, какъ и къ гражданамъ своего собственнаго кантона. Постановленія гражгражданскихъ судовъ, принятыя въ одномъ кантонѣ, подлежатъ исполненію во всей Швейцаріи. Швейцарецъ-должникъ, имѣющій постоянное мѣсто жительства, долженъ приглашаться для личнаго объясненія (persönliche Ansprache) къ судьѣ того мѣста, гдѣ онъ живетъ, и вслѣдствіе этого по взысканіямъ не можетъ быть наложенъ арестъ на имущество должника-швейцарца нигдѣ, кромѣ того кантона, въ которомъ онъ живетъ. Всѣ особыя права относительно передвиженія въ Швейцаріи отмѣняются. За иностранцами признается свобода передвиженія подъ условіемъ признанія и со стороны ихъ государствъ такой же свободы за швейцарцами. Никто не можетъ быть лишенъ установленнаго конституціей суда, и поэтому нигдѣ не могутъ быть введены никакіе исключительные суды. За политическіе проступки смертные приговоры не допускаются. Союзнымъ законодательствомъ будутъ установлены условія выдачи обвиняемыхъ однимъ кантономъ—другимъ, однако выдача по политическимъ обвиненіямъ и по дѣламъ печати не можетъ быть сдѣлана обязательной. Отысканіе гражданскихъ правъ для безправныхъ (Heimatlose, см. прим. на стр. 110.—*Перев.*) и принятіе мѣръ противъ возникновенія новыхъ безправныхъ лежитъ на обязанности союза. Союзъ имѣетъ право высылать изъ предѣловъ Швейцаріи иностранцевъ, подвергающихъ опасности внѣшній или внутренній миръ Швейцаріи.

Наконецъ, тѣ статьи—самыя важныя для нашего изслѣдованія,—которыя относятся къ народному законодательству, мы находимъ въ отдѣлѣ: «Пересмотръ конституціи». Когда сеймъ обсуждалъ 104 ст. проекта: *) «союзная конституція можетъ быть пересмотрѣна во всякое время»,—нѣкоторыя земли предложили свои поправки:

*) Впослѣдствіи съ тѣмъ же текстомъ статья 111, а въ конституціи 1874 г.—статья 118. (Частный пересмотръ 1891 г. удержалъ эту статью подъ № 118, но прибавилъ къ ней слова: «во всемъ объемѣ или по частямъ» *Перев.*).

1) Посольство Аппенцеля Внѣшняго Родена предложило, «чтобы пересмотръ союзной конституціи производился лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажутся двѣнадцать земель».

2) Посольство Базеля-города, желая точнѣе выразить, что можетъ быть произведенъ и частный пересмотръ, который въ обыкновенное время былъ бы цѣлесообразнѣе полной передѣлки конституціи, предложило такой текстъ: «союзная конституція можетъ быть пересмотрѣна во всякое время во всемъ ея объемѣ или по частямъ».

3) Посольство Ури предложило прибавить къ тексту проекта слѣдующія слова: «если этого потребуютъ или согласятся съ этимъ три четверти голосовъ сейма».

При голосованіи за дополненіе Аппенцеля Внѣшняго Родена высказалось только посольство этой земли. За дополненіе Ури высказались посольства трехъ земель: Ури, Швица и Унтервальдена и сверхъ того *) посольство Аппенцеля Внутренняго Родена подъ условіемъ ратификаціи. За дополненіе Базеля-города высказались посольства семи земель: Цюриха, Люцерна, Унтервальдена, Гларуса, Фрейбурга, Базеля и Тургау.

Затѣмъ, 104 статья принята въ прежней редакціи двадцатью землями: въ пользу ея голосовали посольства всѣхъ земель, кромѣ Швица и Аппенцеля. Но послѣ голосованія въ протоколъ было занесено заявленіе, что большинство лишь потому не присоединилось къ предложенію Базеля-города, что, по его мнѣнію, *частный пересмотръ союзной конституціи можетъ быть произведенъ во всякое время и при тѣхъ же условіяхъ, какъ и общій пересмотръ.*

105 ст. въ проектѣ гласила: «Пересмотръ производится путемъ союзнаго законодательства» **). Здѣсь были сдѣланы слѣдующія предложенія:

1) Посольство кантона Граубюнденъ предложило принять такой текстъ: «Пересмотръ производится союзнымъ собраніемъ», — замѣняя словами: «союзнымъ собраніемъ» выраженіе проекта: «путемъ союзнаго законодательства».

2) Посольство кантона Бернъ предложило послѣ слова: «производится» вставить слово: «обыкновенно». Этимъ имѣлось въ виду устранить препятствіе къ учрежденію конституціоннаго совѣта, если такой способъ пересмотра окажется желательнымъ или даже необходимымъ.

---

*) Слова: «сверхъ того», повторяющіяся и въ дальнѣйшихъ строкахъ при перечисленіи кантоновъ, указываютъ на то, что соотвѣтствующая земля есть полу-кантонъ и имѣетъ только $^1/_2$ голоса. *Перевод.*

**) Впослѣдствіи съ тѣмъ же текстомъ статья 112, а въ конституціи 1874 г. — ст. 119.—(Частнымъ пересмотромъ 1891 г. статья эта удержана также подъ № 119, но вмѣсто слова «пересмотръ» въ ней поставлены слова «общій пересмотръ»). *Перев.*

3) Посольство кантона Фрейбургъ предложило, прибавить къ 105 ст. слова: «съ соблюденіемъ 73 статьи»,—въ которой точно указывалось, что для принятія союзныхъ законовъ и союзныхъ постановленій необходимо согласіе обоихъ совѣтовъ.

Противъ предложенія граубюнденскаго посольства возражали, что оно могло бы вызвать недоразумѣнія, такъ какъ можно было бы думать, что оба совѣта должны *совмѣстно* обсуждать вопросы пересмотра, а этого нельзя допустить въ особенности потому, что въ такомъ случаѣ 44 члена совѣта кантоновъ явились бы меньшинствомъ противъ приблизительно 120 членовъ національнаго совѣта. Статья проекта имѣетъ тотъ смыслъ, что при пересмотрѣ конституціи дѣло должно вестись такимъ же порядкомъ, какъ и при союзномъ законодательствѣ, а законодательные вопросы оба совѣта обсуждаютъ и рѣшаютъ отдѣльно. Для принятія союзнаго закона въ предѣлахъ нынѣшней конституціи необходимо большинство обоихъ совѣтовъ, а для измѣненія конституціи требуется еще дальнѣйшая гарантія, состоящая въ томъ, что въ пользу такого измѣненія должны высказаться какъ большинство кантоновъ, такъ и большинство голосующихъ гражданъ.

Такое толкованіе статьи проекта настойчиво поддерживало посольство кантона Гларусъ, потому что этимъ исключалась возможность появленія конституціоннаго совѣта, какъ особаго учрежденія. Конституціонный совѣтъ, который можетъ быть очень подходящимъ учрежденіемъ для кантоновъ, негодится для пересмотра союзной конституціи, потому что онъ ослабилъ бы кантональный элементъ и уменьшилъ бы значеніе отдѣльныхъ кантоновъ.

Тотъ же взглядъ высказывался и по другому вопросу, — именно, онъ выдвигался противъ того мнѣнія, что оба совѣта, если они найдутъ нужнымъ, могутъ поручить пересмотръ союзному совѣту. Противъ этого мнѣнія возражали, что такой компетенціи не возможно признать за совѣтами, если держаться уже принятой системы. За совѣтами нельзя признать такихъ полномочій, чтобы они имѣли право безъ особенной необходимости учреждать конституціонный совѣтъ т. е., отступать отъ конституціонныхъ формъ, установленныхъ для законодательства.

Какъ же затѣмъ поступать тогда, когда совѣты впадутъ въ противорѣчіе съ общественнымъ мнѣніемъ, какъ производить пересмотръ конституціи въ такихъ исключительныхъ случаяхъ, объ этомъ говоритъ слѣдующая статья, предусматривающая не обычный порядокъ, а исключенія.

Результаты голосованія были таковы:

За граубюнденское предложеніе высказалось только посольство этой земли.

За фрейбургское предложеніе высказались посольства пяти земель:

Фрейбурга, Базеля, Тессина, Ваадта и Нейенбурга и сверхъ того посольство Аппенцеля Внѣшняго Родена.

За бернское предложеніе высказались посольства четырехъ земель: Берна, Ааргау, Сэнъ-Галлена и Женевы.

Затѣмъ 105 ст. была принята безъ измѣненій девятнадцатью землями и сверхъ того Аппенцелемъ Внѣшняго Родена. Такимъ образомъ, въ пользу этой статьи подали голоса всѣ земли, кромѣ Берна и Швица и сверхъ того,— Аппенцеля Внутр. Родена.

106 ст. проекта гласила такъ: «Если одно изъ отдѣленій союзнаго собранія рѣшитъ предпринять пересмотръ, а другое не согласится съ нимъ или если *пятьдесятъ тысячъ правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ потребуютъ пересмотра союзной конституціи* (а оба совѣта отклонятъ это требованіе), то въ обоихъ случаяхъ вопросъ о томъ, производить ли пересмотръ, или нѣтъ, долженъ быть переданъ швейцарскому народу на голосованіе. Если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, отвѣтитъ на этотъ вопросъ утвердительно, то оба совѣта должны быть (распущены и) избраны вновь для производства пересмотра *)».

Относительно этой статьи тоже было сдѣлано много предложеній.

1) Посольство цюрихскаго кантона предложено первую часть статьи измѣнить въ такомъ смыслѣ, чтобы пересмотра могли требовать не 50,000, а 100,000 гражданъ.

2) Посольство бернскаго кантона предложило сперва: «Если швейцарскій народъ рѣшитъ посредствомъ голосованія произвести пересмотръ союзной конституціи, то этотъ пересмотръ возлагается на швейцарскій конституціонный совѣтъ». Потомъ:—«Въ случаѣ отклоненія пересмотра союзной конституціи однимъ изъ отдѣленій союзнаго собранія (національной палатой или палатой кантоновъ) и принятія пересмотра народомъ, дѣло пересмотра конституціи должно быть возложено на швейцарскій конституціонный совѣтъ».

3) Посольство кантона Ааргау предложило: «Если одинъ изъ совѣтовъ или оба они признаютъ желательность союзнаго пересмотра или если 50,000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ потребуютъ пересмотра, то швейцарскому народу долженъ быть предложенъ на голосованіе вопросъ: производить ли пересмотръ, или нѣтъ? Если большинство правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ выскажется въ пользу пересмотра, то оба совѣта должны быть избраны вновь для производства пересмотра».

*) Впослѣдствіи, за пропускомъ словъ, заключенныхъ въ скобки,—ст. 113, а въ конституціи 1874 г.—ст. 120.—(Частнымъ пересмотромъ 1891 г. статья эта удержана подъ № 120 съ тѣмъ же текстомъ, только слово «пересмотръ» всюду замѣнено въ ней словами: «общій пересмотръ»). *Переводч.*

4) Посольство сэнъ-галленскаго кантона предложило вторую половину статьи проекта формулировать такъ: «Если въ одномъ изъ этихъ случаевъ большинство голосующихъ гражданъ отвѣтитъ на предложенный вопросъ утвердительно, то долженъ быть учрежденъ конституціонный совѣтъ для производства пересмотра».

5) Посольство кантона Ури предложило уничтожить эту статью.

6) Посольство кантона Ааргау занесло въ протоколъ слѣдующее заявленіе: «При пересмотрѣ конституціи возможны три случая: A. Если національный совѣтъ самъ рѣшитъ произвести пересмотръ. B. Если пересмотра потребуютъ 50,000 гражданъ и національный совѣтъ согласится съ этимъ требованіемъ. Въ обоихъ этихъ случаяхъ пересмотръ можетъ быть немедленно предпринятъ національнымъ совѣтомъ, въ качествѣ совѣта конституціоннаго. C. Если національный совѣтъ не согласится съ народнымъ требованіемъ пересмотра, а вопросъ о пересмотрѣ, переданный на всеобщее голосованіе, будетъ рѣшенъ большинствомъ голосующихъ швейцарскихъ гражданъ въ утвердительномъ смыслѣ. Въ этомъ случаѣ національный совѣтъ должно избрать заново, и производство пересмотра поручить вновь избранному совѣту».

При обоснованіи различныхъ предложеній приводилось главнымъ образомъ слѣдующее: постановленіе, что пересмотра конституціи можетъ требовать гораздо большее количество гражданъ, чѣмъ это указано въ статьѣ проекта, оправдывается уже тѣмъ, что иначе нѣкоторые, немногочисленные кантоны,—можетъ быть, даже одинъ только кантонъ легко могли бы вызывать пересмотры вопреки волѣ остальныхъ кантоновъ. Одинъ лишь цюрихскій кантонъ имѣетъ 50,000 активныхъ гражданъ, а въ Бернѣ количество гражданъ больше, чѣмъ вдвое, превышаетъ это число; такимъ образомъ, если бы новый союзный проектъ былъ принятъ съ особеннымъ недовольствомъ, тотъ или иной кантонъ могъ бы вызвать пересмотръ конституціи и этимъ возбудить пагубную агитацію въ всей остальной Швейцаріи. Сверхъ того, и въ кантонахъ нигдѣ такія меньшинства не могутъ на законномъ основаніи требовать пересмотра конституцій: въ Ваадтѣ, напр., для этого требуется, по крайней мѣрѣ, пятая часть активныхъ гражданъ, тогда какъ настоящій проектъ довольствуется уже десятой частью. Затѣмъ, нельзя отрицать, что двухъ-палатная система явилась лишь послѣ большихъ усилій, какъ плодъ соглашенія, компромисса, поэтому ей надо обезпечить хоть сколько нибудь продолжительное существованіе. Можно, правда, возразить, что не такъ-то легко собрать 50,000 гражданъ для требованія пересмотра союзной конституціи, что и въ кантонахъ подобными установленіями рѣдко — или даже никогда не злоупотребляли для уничтоженія конституцій. Относительно кантональныхъ дѣлъ, можетъ быть, это и вѣрно; столь значительнымъ меньшинствамъ, враждебнымъ правительству, установленному конституціей, въ

кантонахъ, конечно, не легко образоваться. Въ союзѣ же совершенно иное. Если нельзя отрицать, что новая конституція по тѣмъ или инымъ соображеніямъ многими будетъ принята съ недовѣріемъ, то можно опасаться, что найдется 50,000 гражданъ, которые пожелаютъ путемъ пересмотра уничтожить непріятную имъ конституцію.

Противъ этого приводилось такое возраженіе. Коммиссія пересмотра приняла, что въ союзѣ насчитывается 400,000 активныхъ гражданъ. Если восьмая часть народа требуетъ пересмотра, то не легко наложить вэто на такое выраженіе народной воли и во всякомъ случаѣ разумнѣе предупредить посредствомъ пересмотра возможность нежелательныхъ явленій.

Въ доказательство необходимости въ извѣстныхъ случаяхъ установленія конституціоннаго совѣта приводилось, главнымъ образомъ, слѣдующее. Если оба совѣта признаютъ необходимость пересмотра и предложеніе ихъ встрѣтитъ поддержку въ народѣ, то нѣтъ, конечно, ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что они пользуются довѣріемъ народа и могутъ произвести пересмотръ въ согласіи съ общественнымъ мнѣніемъ. Но если требованіе пересмотра исходитъ отъ народа, а одинъ изъ совѣтовъ или оба они отклонятъ это требованіе или только по необходимости уступятъ народной волѣ, то союзное собраніе уже не пользуется общественымъ довѣріемъ и въ такомъ случаѣ необходимо, чтобы нація могла непосредственно проявить свою волю.

Какъ поступать въ вышеупомянутомъ случаѣ, объ этомъ статья ничего не говоритъ; она только предписываетъ, что совѣты должны быть избраны заново, если они отклонятъ пересмотръ, а народъ въ лицѣ своего большинства на предложенный ему вопросъ отвѣтитъ утвердительно.

Впрочемъ, по этому проекту конституціонной совѣтъ могъ лишь выработать проектъ конституціи, которому затѣмъ, по ст. 107, могло дать законную силу только принятіе его большинствомъ кантоновъ и большинствомъ гражданъ. Такимъ образомъ, принципъ, которымъ руководились при составленіи настоящаго проекта, требовавшій сохраненія дѣйствительнаго значенія кантоновъ, соблюденъ. Если по 106 ст. народъ при извѣстныхъ условіяхъ имѣетъ право рѣшать вопросъ о пересмотрѣ, то онъ долженъ также имѣть право поручать это дѣло такому собранію, которое бы пользовалось его полнымъ довѣріемъ и учрежденіе конституціоннаго совѣта необходимо и для того, чтобы во время избранія новыхъ совѣтовъ не наступило, такъ сказать, междуцарствіе.

Исторія Сѣверо-Американскихъ Соединен. Штатовъ, говорили далѣе, показываетъ, что тамъ пересмотры конституцій производились тоже конституціонными совѣтами (конвенты—*Перев.*), и тѣмъ не менѣе тамъ почти всюду высказались за двухъ-палатную систему; это ясно доказываетъ, что

конституціонный совѣтъ не противорѣчитъ принципу двухъ - палатной системы.

Впрочемъ, и сеймъ самъ представилъ подобный примѣръ, поручивъ коммисіи составить проектъ союзной грамоты, а вѣдь конституціонный совѣтъ есть въ сущности ничто иное, какъ такая коммисія, предложенія которой могутъ быть приняты или отвергнуты.

Съ другой стороны, однако, замѣчали, что конституціонный совѣтъ совершенно противорѣчитъ тому принципу, который проходитъ черезъ весь союзный проектъ, и онъ поставилъ бы въ очень опасное положеніе какъ совѣты, такъ и народъ. Основнымъ принципомъ проекта нужно считать стремленіе сохранить равновѣсіе между кантональнымъ и національнымъ элементами. По проекту право почина въ дѣлѣ пересмотра принадлежитъ также и народу, въ чемъ выражается полное признаніе національнаго принципа. Но съ другой стороны, осуществленіе пересмотра обусловлено также кантональнымъ принципомъ, содѣйствіемъ земель; такимъ образомъ, проектъ равномѣрно охватываетъ обѣ системы. Если же учреждать конституціонный совѣтъ, то это будетъ признаніемъ лишь одного національзма. Затѣмъ, переизбраніе совѣтовъ не вызоветъ никакого междуцарствія, потому что до окончанія выборовъ всѣ должностныя лица будутъ функціонировать по прежнему, и исполнительная власть останется въ рукахъ союзнаго совѣта. Упрекъ, будто принципъ нарушается уже тѣмъ, что народъ будетъ имѣть право по собственному почину, независимо отъ кантоновъ, требовать пересмотра, не выдерживаетъ критики, такъ какъ это лишь уступка, дѣлаемая меньшинству. Конечно, инціативу можетъ предпринять также и малая часть народа, но послѣдовательность этой системы заключается въ томъ, что при пересмотрѣ проявляется не одинъ только принципъ, а равномѣрно дѣйствуютъ оба фактора федеративнаго государства.

Столь же безусловно невѣрно и сравненіе конституціоннаго совѣта съ коммиссіей. Проекты коммиссіи можно измѣнить или дополнить, проекты же конституціоннаго совѣта можно только принять или отвергнуть.

Наконецъ, съ третьей стороны говорили, что народъ нужно спрашивать во всѣхъ случаяхъ, и совѣты надо лишить права производить пересмотры по собственному почину, такъ какъ можетъ случиться, что союзное собраніе когда нибудь предприметъ пересмотръ вопреки народной волѣ. Это опять вызвало возраженіе, что совѣты, вѣроятно, будутъ склонны только къ частнымъ пересмотрамъ, а въ такомъ случаѣ не стоитъ труда всякій разъ производить народное голосованіе—тѣмъ болѣе, что пересмотрѣнныя статьи все равно должны быть переданы на народное утвержденіе.

Голосованіе дало слѣдующіе результаты:

Въ пользу предложенія цюрихскаго кантона, по которому для требо-

ванія пересмотра союзной конституціи необходимо было 100,000 гражданъ, голосовали посольства шести земель: Цюриха, Ури, Унтервальдена, Гларуса, Граубюндена и Нейенбурга.

За предложенную сэнъ-галленскимъ кантономъ редакцію второй половины статьи проекта высказались посольства четырехъ земель: Берна, Сэнъ-Галлена, Ааргау и Женевы.

За первое предложеніе бернскаго кантона высказались посольства трехъ земель: Берна, Ааргау и Женевы.

Затѣмъ, второе предложеніе посольства этой земли уже не подвергалось голосованію.

За уничтоженіе всей этой статьи голосовали посольства двухъ земель: Ури и Швица.

За предложенную ааргаускимъ кантономъ редакцію этой статьи голосовали посольства трехъ земель: Берна, Ааргау и Ваадта.

Затѣмъ, 106 статья была принята посольствами семнадцати земель: Цюриха, Люцерна, Унтервальдена, Гларуса, Цуга, Фрейбурга, Золотурна, Базеля, Шаффгаузена, Сэнъ-Галлена, Граубюндена, Тургау, Тессина, Ваадта, Валлиса, Нейенбурга и Женевы и сверхъ того, Аппенцеля Внѣшняго Родена. Она получила такую окончательную редакцію: «Если одно изъ отдѣленій союзнаго собранія рѣшитъ произвести пересмотръ, а другое не согласится съ нимъ или если 50,000 швейцарскихъ гражданъ потребуютъ пересмотра союзной конституціи, то въ обоихъ этихъ случаяхъ вопросъ о томъ, производить ли пересмотръ, или нѣтъ, долженъ быть переданъ швейцарскому народу на голосованіе. Если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, отвѣтитъ на этотъ вопросъ утвердительно, то оба совѣта должны быть избраны вновь для производства пересмотра».

107 статья проекта гласила: «Пересмотрѣнная союзная конституція вступаетъ въ силу, если она принята большинствомъ швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, и большинствомъ кантоновъ» *).

Посольство бернскаго кантона предложило уничтожить слова: «и большинствомъ кантоновъ».

Посольство же швицскаго кантона, напротивъ сдѣлало такія предложенія. Сперва:—«Пересмотрѣнная союзная конституція вступаетъ въ силу, если она принята тремя четвертями кантоновъ»; а затѣмъ:—«Пересмотрѣнная конституція вступаетъ въ силу, если она принята двумя третями кантоновъ».

---

*) Впослѣдствіи съ тѣмъ же текстомъ—ст. 114, а въ конституціи 1874 г.—первый отдѣлъ статьи 121.—(Частнымъ пересмотромъ 1891 г. вся 121 ст. 1874 г., конституція помѣщена подъ № 123; при этомъ первыя слова перваго отдѣла ея измѣнены такъ: «Пересмотрѣнная союзная конституція *или пересмотрѣнная часть ея*»... Дальше слѣдуетъ прежній текстъ безъ перемѣнъ). *Перев.*

Посольство цюрихскаго кантона, не дѣлая собственно никакого опредѣленнаго предложенія, указало на то, что, можетъ быть, слѣдуетъ установить, чтобы граждане, неучаствующіе въ голосованіи относительно союзнаго проекта, причислялись къ принимающимъ его, какъ это практикуется въ различныхъ кантонахъ. При этомъ, однако, указывалось, что данная статья относится не къ настоящему союзному проекту, а къ пересмотрамъ его въ будущемъ.

При голосованіи за уничтоженіе словъ: «и большинствомъ кантоновъ» высказалось одно только посольство бернскаго кантона.

За первое предложеніе швицскаго кантона высказались посольства трехъ земель: Ури, Швица и Унтервальдена и сверхъ того, — Аппенцеля Внутренняго Родена. За второе предложеніе этой земли высказались посольства двухъ земель: Швица и Унтервальдена.

Наконецъ, 107 ст. была принята безъ перемѣнъ посольствами семнадцати земель: Цюриха, Люцерна, Гларуса, Цуга, Фрейбурга, Золотурна, Базеля, Шаффгаузена, Сэнъ-Галлена, Граубюндена, Ааргау, Тургау, Ваадта, Валиса, Нейенбурга и Женевы и сверхъ того, — Аппенцеля Внѣшняго Родена *).

Конституція была принята народнымъ голосованіемъ въ 15½ кантонахъ:—Цюрихѣ, Бернѣ, Люцернѣ, Гларусѣ, (Фрейбургѣ), Золотурнѣ, Базелѣ, Шаффгаузенѣ, Сенъ-Галленѣ, Граубюнденѣ, Ааргау, Тургау, Ваадтѣ, Нейенбургѣ и Женевѣ и сверхъ того,—Аппенцелѣ Внѣшняго Род.; отвергнута же она была въ 6½ кантонахъ: Ури, Швицѣ, Унтервальденѣ, Цугѣ, Валлисѣ, Тессинѣ и сверхъ того,—Аппенцелѣ Внутр. Род. Фрейбургъ, бывшій членомъ частнаго союза, причисляется къ принявшимъ конституцію, потому что тамъ большой совѣтъ, избранный подъ охраной штыковъ, не передавалъ проекта на народное голосованіе—мѣра, можетъ быть, и законная, но не согласная съ принципами свободомыслящихъ. Тессинъ, хотя онъ принадлежалъ къ либеральнымъ кантонамъ, высказался противъ конституціи, такъ какъ полагалъ, что она повредитъ его интересамъ. 12 сентября 1848 г. сеймъ объявилъ союзную конституцію принятой.

---

*) Protokoll der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847. IV. Theil, XVIII.—Относительно толкованія статей конституціи 1848 г., касающихся пересмотра, которыя удержаны безъ перемѣнъ и конституціей 1874 г., возникли въ 1880 г. разногласія по случаю движенія въ пользу отмѣны запрещенія монополіи выпуска кредитныхъ билетовъ; строго придерживаясь въ своемъ изложеніи протоколовъ, авторъ не останавливается здѣсь на этихъ разногласіяхъ. Ср. «Züricher Post», годъ 1880, № 196 и слѣд., мемуары д-ра Керна, относящіеся къ этому предмету, и дебаты союзнаго собранія въ сентябрѣ того же года. *Курти.*—Частный пересмотръ 1891 г. нѣсколько измѣнилъ статьи конституціи, о которыхъ здѣсь идетъ рѣчь. Эти измѣненія отмѣчены нами въ примѣчаніяхъ. Сверхъ того, нынѣшній текстъ этихъ статей приведенъ нами цѣликомъ въ первомъ приложеніи въ связи съ другимъ нововведеніемъ частнаго пересмотра 1891 г., имѣющаго существенное значеніе въ исторіи народоправства. *Перевод.*

VII.

Риттнггаузенъ и Консидеранъ.

Всеобщее право голоса существовало, какъ мы видѣли, еще въ старыхъ демократіяхъ болѣе или менѣе значительныхъ размѣровъ, но въ теперешней своей формѣ, въ формѣ индивидуальнаго голосованія во всей странѣ, оно создано французской революціей. Впрочемъ, оно тогда не достигло своего полнаго развитія, не превратилось въ средство народнаго законодательства; даже, какъ средство созданія національнаго представительства, оно подверглось ограниченіямъ. Вскорѣ снова стала господствовать представительная система—призрачно подъ неограниченнымъ владычествомъ Наполеона,—какъ воинствующій парламентаризмъ, въ царствованіе Бурбоновъ и—какъ развившійся парламентаризмъ, во время іюльской монархіи. Революціи 1848 г. тоже былъ чуждъ идеалъ непосредственнаго народнаго законодательства, чуждъ даже теоретически, потому что лишь послѣ нея мы встрѣчаемъ во Франціи защитниковъ этого идеала.

Этими защитниками были Риттинггаузенъ изъ Кельна, бывшій впослѣдствіи соціалъ-демократическимъ депутатомъ германскаго рейхстага, (умеръ въ 1890 г.) и парижскій литераторъ Консидеранъ (умеръ въ 1893 г.). Включая въ этотъ обзоръ исторію ихъ ораторской и публицистической дѣятельности, я руковожусь не только хронологіей событій, составляющихъ содержаніе настоящей книги, но и ихъ діалектикой, потому что Риттинггаузенъ и Консидеранъ продолжали развитіе идеи народнаго законодательства во Франціи, а агитація, начатая ими, не осталась въ сторонѣ также и отъ позднѣйшихъ событій на швейцарской почвѣ.

Въ 1850 г. Риттинггаузенъ, во время своего пребыванія въ Парижѣ, помѣстилъ въ «Мирной Демократіи» *) рядъ статей о «непосредственномъ

---

*) «Démocratie Pacifique».—Нѣсколько лѣтъ тому назадъ швейцарское демократическое общество «Грютли» собрало статьи Риттинггаузена, ставшія большой библіографической рѣдкостью, и издало ихъ помнится, въ Цюрихѣ. *Перев.*

народномъ законодательствѣ или истинной демократіи». Онъ исходилъ изъ того взгляда, что революція 1848 г., хотя ее съ восторгомъ привѣтствовала вся Европа, должна была потерпѣть крушеніе, такъ какъ она была богата лишь соціальными идеями, но бѣдна идеями политическими или, что тоже самое,—средствами осуществленія соціальныхъ стремленій. Предварительно, говоритъ онъ, надо было выяснить сущность демократической системы правленія, которая затѣмъ неизбѣжно привела бы къ необходимымъ реформамъ. Дѣло здѣсь въ устраненіи представительства. Система представительства имѣла смыслъ лишь до тѣхъ поръ, пока общество распадалось на корпораціи, и каждая корпорація могла давать своимъ посламъ опредѣленный наказъ. Теперь корпораціи уничтожены, но вслѣдствіе этого національное представительство стало лишь фикціей, потому что каждый депутатъ голосуетъ не по указаніямъ пославшихъ его, а по своему личному усмотрѣнію. Впрочемъ, собранія представителей и не могутъ быть національными представительствами, потому что большинство избирателей обыкновенно не знаетъ своего депутата. Пять шестыхъ членовъ палаты — люди посредственные. Далѣе, парламенты развращаютъ депутатовъ, часто искушая ихъ властью и выгодами, и нѣкоторые поддаются этимъ искушеніямъ. Поэтому Тьеръ, самъ стоявшій на парламентарной почвѣ, не безъ основанія убѣждалъ законодательное собраніе Франціи, что депутаты должны относиться другъ къ другу съ уваженіемъ и не давать матеріала для обвиненій тѣмъ, которые, называя представительную систему «гнуснымъ правленіемъ», говорятъ, что она «развращаетъ нравы страны и дѣлаетъ невозможнымъ выполненіе государственныхъ задачъ».

Организацію народнаго законодательства Риттинггаузенъ представлялъ себѣ такъ. Народъ раздѣляется на секціи, напр., по тысячѣ гражданъ въ каждой, какъ это неоднократно дѣлалось въ Пруссіи для выбора депутатовъ. Каждая секція собирается въ особомъ помѣщеніи. Она избираетъ своего предсѣдателя и обсуждаетъ предложенія. Послѣ обсужденій происходятъ голосованія въ видѣ отвѣтовъ на вопросы: да или нѣтъ? Результаты голосованій сообщаются высшему учрежденію, которое высчитываетъ число гражданъ, высказавшихся за и противъ предложенія во всей странѣ. Такое подсчитываніе не потребуетъ много труда и времени. Если опредѣленное число гражданъ пожелаетъ, чтобы былъ измѣненъ какой нибудь старый законъ или введенъ новый, то министерство (исполнительная власть) должно вышеуказаннымъ способомъ передать это требованіе на голосованіе. Оно пользуется иниціативой лишь въ вопросахъ внѣшней политики, во всѣхъ же остальныхъ случаяхъ роль его ограничивается только передачей на голосованіе требованій опредѣленной части гражданъ. Но народная иниціатива можетъ указывать лишь принципы, лишь главные пункты соотвѣтствующихъ нововведеній. Если,

напр., надо рѣшить вопросъ о ненаказуемости преступленій за давностью, то предсѣдатель сперва пускаетъ на голосованіе вопросъ: признать ли давность для преступленій, или нѣтъ?—Затѣмъ, должна ли она распространяться на всѣ преступленія и проступки, или нѣтъ; когда она наступаетъ? и т. д. Такимъ образомъ, по результатамъ голосованія коммиссія составитъ простой, ясный текстъ закона, «который будетъ имѣть то преимущество, что не допуститъ различныхъ толкованій, какъ большинство законовъ, создаваемыхъ нашими палатами». Право вносить дополненія къ существующимъ предложеніямъ непримиримо съ непосредственнымъ законодательствомъ.

Опровергая возраженія, какія можно сдѣлать противъ этой системы, Риттингаузенъ спрашиваетъ, дѣйствительно ли народъ, какъ говорятъ, недостаточно просвѣщенъ для выполненія задачи законодателя?—«Развѣ народъ состоитъ только изъ непросвѣщенныхъ гражданъ?». Онъ превозноситъ массы за то, что онѣ чужды самомнѣнія высшихъ сословій, которыя никогда не хотятъ сознаться въ своей неправотѣ, — и того раболѣпія, съ которымъ часто вся палата относится къ одному человѣку. Большой потери времени для трудящихся класссовъ онъ не видитъ въ народномъ законодательствѣ, потому-что нѣтъ надобности создавать слишкомъ много законовъ и достаточно въ каждомъ собраніи принять одинъ или два закона *).

Риттингаузенъ не называетъ ни одного изъ своихъ многочисленныхъ предшественниковъ въ этой области: можетъ быть, онъ никого и не зналъ. Возможно, вѣдь, что въ разное время разные люди приходятъ къ одинаковымъ мыслямъ независимо другъ отъ друга. Но если что доказываетъ новизну ученія Риттингаузена, по крайней мѣрѣ, для его современниковъ, такъ это именно то обстоятельство, что самые видные люди республиканской партіи сейчасъ же предали это ученіе анаѳемѣ, какъ утопію; между ними былъ и Викторъ Консидеранъ, превратившійся впослѣдствіи изъ Саула этого ученія въ его Павла: несмотря на свою начитанность, онъ считалъ его совершенно новымъ и говорилъ, что до тѣхъ поръ оно обсуждалось только въ одномъ клубѣ въ Кёльнѣ **).

Примкнувъ къ Риттингаузену, Консидеранъ сталъ блестящимъ защитникомъ непосредственнаго законодательства. Въ этой новой формѣ онъ увидѣлъ рѣшеніе вопроса о правленіи; передъ нимъ всѣ остальные вопросы казались Консидерану не настоятельными и не важными. Если державность народа во Франціи стоитъ внѣ всякихъ сомнѣній; если о передачѣ народной воли королевскому дому—что утверждаютъ легитимисты—не можетъ быть

---

*) La législation par le peuple et ses adversaires. Bruxelles, Gand et Leipzig. C. Muquard. 1852. Стр. 13.

**) La Solution ou le Gouvernement direct du Peuple. Стр. 70.

и рѣчи, такъ какъ мертвые не имѣютъ власти надъ живыми, и если владычество собранія депутатовъ есть ничто иное, какъ именно такая же передача народной воли; если всякія новыя палаты являются лишь новыми повелителями, а при всѣхъ переворотахъ постоянно ссылаются на народъ, какъ на единственный источникъ права,—то дѣло въ концѣ концовъ сводится къ тому, чтобы ввести такую организацію, при которой народъ былъ бы дѣйствительнымъ государемъ. Голосованіе законовъ и иниціатива — вотъ, въ чемъ вся суть. 500,000 французовъ (или болѣе значительное число, если опытъ покажетъ это нужнымъ) должны имѣть право предлагать законы; относительно такого предложенія не ранѣе, какъ черезъ мѣсяцъ, должно быть произведено голосованіе; затѣмъ, проектъ, принятый въ своихъ основныхъ чертахъ, долженъ редактироваться особой коммиссіей. Народу вовсе не надо много законовъ: девять десятыхъ труда, затрачиваемаго теперь на законодательную дѣятельность, можно будетъ сберечь.

«Пора», восклицаетъ Консидеранъ, «пора положить конецъ революціямъ т. е., узурпаторскимъ правительствамъ, династіямъ, партіямъ. Но это можно сдѣлать лишь тогда, когда партіи растворятся въ націи. Собирательная воля народа есть единственный законъ, который самимъ народомъ признается законнымъ... Если бы временное правительство (1848 г.) не поставило народу ловушку передачи власти и въ первый разъ въ современномъ мірѣ ввело въ жизнь и практику державность народа, то оно вернулось бы къ источнику права и законности; оно рѣшило бы великую проблему демократическаго правленія, которая занимаетъ общество уже триста лѣтъ, и положило бы конецъ революціонной или вулканической эпохѣ... Мы живемъ въ такое время, когда ни одна партія не можетъ надѣяться на то, что другая партія уступитъ ей мѣсто и не будетъ стремиться къ уничтоженію ея. Поэтому ясно, что общество будетъ находиться въ безпрестанной революціи, открытой или тайной войнѣ до тѣхъ поръ, пока нація не проникнется указаннымъ нами принципомъ и не возьметъ въ собственныя руки осуществленія своей воли и руководства своими дѣлами... Неужели демократическіе вожди не замѣчаютъ, что передача власти превращаетъ ихъ въ аристократовъ и монарховъ?.. Лишь только народъ пойметъ непосредственное законодательство, мы придемъ къ концу политическаго развитія.... тогда ужъ не будетъ конституціи, написанной на бумагѣ, а будетъ живая конституція: во Франціи—французскій народъ, въ Германіи—нѣмецкій народъ... Лишь только политическая пирамида утвердится на націи, она найдетъ свое основаніе и не будетъ уже качаться въ искусственномъ равновѣсіи на своей вершинѣ... Различные виды соціализма, уже существующіе или только возникающіе, лишатся возможности мечтать о томъ, чтобы диктаторски навязать себя народу, искать своего осуществленія посредствомъ правительственнаго авторитета,

чуждаго совокупной волѣ націи. Они уже не смогутъ создавать политическія силы, тираніи которыхъ мы должны страшиться. Тогда исчезнутъ всѣ опасности, возникающія, главнымъ образомъ, изъ сложности политической и соціальной проблемы *)».

Среди лицъ, которыя, кромѣ Консидерана, занимались идеями Риттинггаузена, прежде всего надо указать Ледрю-Роллена. Однако онъ въ концѣ концовъ пришелъ къ конституціи 1793 г.: онъ не принималъ народной инвціативы и хотѣлъ, чтобы на утвержденіе народнаго голосованія передавались только законы, а не декреты. Возражая ему, Риттинггаузенъ спрашивалъ: гдѣ же граница между законами и декретами **)? Эмиль Жирарденъ вмѣсто того, чтобы идти дорогой, указанной Риттинггаузеномъ, предлагалъ «уничтоженіе авторитета посредствомъ упрощенія системы правленія». Подобно Прудону, онъ высказывался противъ конституцій, такъ какъ слова—конституція и демократія—противорѣчатъ другъ другу, каждая конституція связываетъ верховную власть, стѣсняетъ прогрессъ и своей неизмѣнностью приводитъ къ революціи. Онъ хотѣлъ также уничтожить законодательныя палаты и президенство республики. Новое правительство Жирарденъ представлялъ себѣ въ видѣ мэра республики, котораго большинство избираетъ, а меньшинство контролируетъ. Это происходитъ такимъ образомъ: ежегодно въ первое майское воскресенье вся страна должна избрать двѣнадцать человѣкъ; тотъ изъ нихъ, который получитъ самое большее количество голосовъ, называется мэромъ Франціи и можетъ назначить себѣ двухъ помощниковъ, остальные же одиннадцать составляютъ національную наблюдательную коммиссію. «Примѣненіе неограниченной власти отозвать мэра или снова избрать его представляетъ достаточную гарантію національной державности». Такимъ образомъ, говорилъ Жирарденъ, государство было бы организовано на подобіе общины и древне-германскихъ марокъ.—Организація эта была, дѣйствительно, очень проста,—но проста ужъ сверхъ всякой мѣры. Цѣннѣе положительныхъ предложеній Жирардена была его критика традиціонныхъ формъ законодательной и исполнительной власти ***).

Въ защиту представительной системы выступилъ Луи Бланъ. Риттинггаузена и Консидерана онъ называлъ жирондистами, потому что нѣкогда эта партія, желая спасти Людовика XVI отъ смертной казни, требовала, чтобы рѣшеніе его судьбы было передано на народное голосованіе. Тогда Робеспьеръ указывалъ, какимъ пагубнымъ вліяніемъ можетъ подвергаться

*) La Solution ou le Gouvernement du Peuple, стр. 8 и слѣд.
**) Rittinghausen, La législation par le peuple et ses adversaiers. стр. 41 и слѣд.
***) L'abolition de l'autorité,—въ особенности стр. 6 и слѣд., 55 и слѣд.

народъ; и тоже самое можно, сказать теперь тѣмъ, которые, забывая о предразсудкахъ народа, воскуряютъ ему фиміамы. «Развѣ въ умахъ людей насталъ уже ясный день?» спрашиваетъ Луи Бланъ: «Развѣ свѣточи уже не нужны на пути человѣчества и развѣ населеніе Франціи, за исключеніемъ большихъ городовъ, уже не утопаетъ болѣе въ невѣжествѣ?» Онъ старался также доказать, будто народное законодательство совершенно неосуществимо, упустивъ изъ виду, главнымъ образомъ, то требованіе Риттинггаузена, что ни одна изъ голосующихъ общинъ не можетъ давать проектамъ своихъ дополненій и разъясненій. Луи Бланъ боялся, что народное законодательство приведетъ къ федерализму, къ раздробленію единой и нераздѣльной республики на различныя группы общинъ, къ всеобщему «вавилонскому столпотворенію»; оно казалось ему «противу-революціонноннымъ» *).

Во время этой полемики часто цитировался Руссо. Противъ Риттинггаузена выдвигали то, что еще этотъ женевскій философъ призналъ чистую демократію невозможной. Риттинггаузенъ отвѣчалъ, что правильнѣе было бы сообразоваться съ собственнымъ разумомъ, а не съ однѣми лишь книгами, взглядъ же Руссо, будто народное законодательство непримѣнимо къ большимъ государствамъ, онъ называетъ легкомысленнымъ и школьническимъ **).

Хотя Риттинггаузенъ и Консидеранъ не могли добиться практическихъ результатовъ, но все таки ихъ сочиненія о непосредственномъ законодательствѣ являются выдающимися памятниками въ его исторіи.

---

*) Plus de Girondins—въ особенности стр. 31, и слѣд., 33 и слѣд., 103 и слѣд.
**) La législation directe par le peuple, стр. 46 и 130.

VIII.

Народное законодательство въ кантонахъ послѣ 1848 г.

Съ принятіемъ союзной констиуціи 1848 г. въ союзѣ водворилась представительная система, если не для конституціонныхъ, то для законодательныхъ вопросовъ; теперь она стала распространяться также и въ нѣкоторыхъ изъ тѣхъ кантоновъ, которые раньше не были ея сторонниками. Швицъ и Цугъ въ 1848 г. уничтожили у себя кантонные мірскіе сходы: первый изъ нихъ, однако ввелъ у себя референдумъ и предоставилъ 2,000 гражданъ инициативу относительно общихъ и частныхъ пересмотровъ конституціи *). Въ томъ же году устроился на представительныхъ началахъ Валлисъ. Тамъ же, гдѣ остались мірскіе сходы, они въ большинствѣ случаевъ утратили нѣкоторыя изъ своихъ прежнихъ правъ. Но съ другой стороны, Тургау и Шаффгаузенъ ввели у себя вэто: первый въ 1849, а второй въ 1852 г. Въ Тургау былъ назначенъ для вэто сорокадневный срокъ. Если четвертая часть правоспособныхъ гражданъ какого нибудь округа письменно требовала назначенія собранія для выраженія своего вэто, мировой судья обязанъ былъ созвать окружное собраніе, въ которомъ каждый гражданинъ этого округа могъ высказать свое мнѣніе относительно соотвѣтствующаго закона. Если абсолютное большинство всѣхъ правоспособныхъ гражданъ кантона высказывалось въ правильно-состоявшихся собраніяхъ противъ извѣстнаго закона, то онъ считался отвергнутымъ. Общій или частный пересмотръ конституціи назначался по требованію восьми окружныхъ собраній; въ такомъ случаѣ окончательное рѣшеніе постановляли активные граждане всѣхъ общинъ **). Шаффгаузенъ назначилъ для вэто только четырнадцатидневный срокъ и установилъ различіе между инициативами относительно общаго и

*) Verfassung, Art. 152—53 и 175—178.
**) Art. 42, 96 и 97.

частнаго пересмотра конституціи: первой могла пользоваться четвертая часть всѣхъ активныхъ гражданъ, вторая же принадлежала только большому совѣту *). Уже въ 1852 г. Валлисъ снова оставилъ чисто-представительную систему и ввелъ у себя ограниченный референдумъ по вопросамъ бюджета, а также инициативу относительно измѣненій конституціи, при чемъ не было проведено различіе между общими и частными пересмотрами: право инициативы предоставлялось 6,000 гражданъ. **) Въ томъ же году Ааргау предоставилъ право инициативы относительно законовъ 5,000, а относительно общихъ и частныхъ пересмотровъ конституціи—6,000 гражданъ ***).

Повторяю, что подъ референдумомъ въ этотъ періодъ надо понимать не федералистическую, а современную форму его. Уже референдумъ, вытѣснившій въ Валлисѣ вэто въ 1848 г., основывался не на «десяткахъ»: вмѣсто голосовъ «десятковъ» подсчитывались индивидуальные голоса всѣхъ гражданъ, вотировавшихъ за или противъ даннаго закона. Такое же измѣненіе произошло въ 1853 г. и въ Граубюнденѣ, ****) гдѣ до тѣхъ поръ существовалъ референдумъ общинъ, какъ самостоятельныхъ и цѣльныхъ единицъ. Этого измѣненія потребовалъ союзъ, потому что гарантированная союзной конституціей равноправность гражданъ не могла мириться съ тѣмъ, что при кантональныхъ голосованіяхъ судьба предлагаемыхъ законовъ рѣшалась суммой налоговъ, уплачиваемыхъ общинами, голосующими за или противъ предложенія.

Въ 1858 г. Нейенбургъ, по низверженіи прусскаго владычества, ввелъ у себя представительныя учрежденія вмѣстѣ съ референдумомъ по вопросамъ бюджета для расходовъ, превышающихъ 500.000 франковъ, и церковной организаціи *****). Введеніе финансоваго референдума было вызвано тѣмъ, что при проведеніи желѣзной дороги большой совѣтъ рѣшилъ дѣло въ пользу одной только мѣстности ******). Подобнымъ же образомъ ваадтская конституція 1861 г. установила относительно финансовыхъ дѣлъ, что займы, превышающіе милліонъ франковъ, должны предварительно передаваться на утвержденіе народа, кромѣ тѣхъ займовъ, которые пришлось бы заключать въ военное время. Та же конституція уменьшила число активныхъ гражданъ, необходимое для инициативы, до 6,000 *******).

*) Verfassung, Art. 31, 71—73.

**) Verfassung, Art. 72 и 74.

***) Verfassung, Art. 48, 88 b и 91 b.

****) Verfassung, Art. 2.— См. стр. 9 и примѣч. тамъ же. *Перев.*

*****) Verfassung, Art. 39 и 71.

******) Dubs, Oeffentliches Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, ч. I, стр. 30.

*******) Verfassung, Art. 49 и 28 b.

Сэнъ-Галленъ также пересмотрѣлъ свою конституцію въ 1861 г., но онъ удержалъ вэто. Правда, здѣсь тоже поднимались голоса въ защиту референдума и среди мотивовъ, побудившихъ нѣкоторыхъ высказаться противъ новой конституціи, указывалось также на то, что она не расширяетъ народныхъ правъ, но противники референдума настаивали, что вэто въ рукахъ народа, привыкшаго часто пользоваться имъ, служитъ достаточнымъ средствомъ для осуществленія народной державности. Примѣнительно къ прежней практикѣ, конституція установила для вэто срокъ въ 45 дней, въ теченіе которыхъ всякая община могла подвергнуть соотвѣтствующій законъ голосованію, если этого потребуетъ шестая часть ея правоспособныхъ гражданъ. Вопросъ рѣшается большинствомъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи. Всѣ законы, противъ которыхъ въ теченіе 45 дней не выскажется, по крайней мѣрѣ, 10,000 гражданъ, считаются принятыми, въ противномъ же случаѣ въ теченіе 21 дня назначается голосованіе въ общинахъ, и судьба закона рѣшается абсолютнымъ большинствомъ гражданъ всѣхъ общинъ *).

До сихъ поръ движеніе чистой демократіи было довольно медленнымъ, теперь же потокъ ея принялъ болѣе быстрое теченіе, и волны этого потока поднялись такъ высоко, что грозили совершенно смыть представительное государство.

Въ 1863 г. полу-кантонъ Базельская Земля пересмотрѣлъ свою конституцію съ цѣлью расширенія народнаго законодательства. Осмѣянный и ославленный, какъ охлократическій, но въ дѣйствительности больше страдавшій отъ личныхъ интригъ, чѣмъ отъ своей неправильности, этотъ пересмотръ конституціи привелъ къ установленію обязательнаго референдума, который происходитъ два раза въ годъ, весной и осенью: ему должны подвергаться всѣ обще-обязательныя постановленія и договоры не ранѣе какъ черезъ тридцать дней послѣ ихъ обнародованія въ оффиціальной газетѣ. Этотъ пересмотръ создалъ также конституціонную и законодательную инипіативу, которой могли пользоваться 1500 гражданъ. Замѣчательно далѣе, что земскимъ властямъ — законодательнымъ и исполнительнымъ — было предоставлено право, которымъ въ свое время по собственному почину воспользовался станцскій сеймъ, пригласившій на свои засѣданія Никлауса изъ Флюэ, право «приглашать въ важныхъ случаяхъ на свои засѣданія должностныхъ лицъ и свѣдущихъ людей для участія въ совѣщаніяхъ или для сообщенія свѣдѣній по соотвѣтствующимъ вопросамъ» **). Очевидно, что это постановленіе было осуществленіемъ мысли Трейхлера: идеи его тѣмъ

*) Verfassung, Art. 108—114.
**) Verfassung, Art. 46, 87—78 и 36.

болѣе могли быть извѣстными въ Базельской Землѣ, что онъ тамъ жилъ въ теченіе нѣкотораго времени послѣ своего изгнанія изъ Цюриха.

Эпоху въ этой области создало слѣдовавшее затѣмъ, столь же бурное, какъ и обильное смѣлыми идеями, движеніе въ цюрихскомъ кантонѣ, гдѣ принципъ непосредственнаго законодательства нашелъ самое опредѣленное и вмѣстѣ съ тѣмъ самое многостороннее выраженіе въ новой конституціи 1869 г. Въ этомъ сравнительно большомъ государствѣ изъ обязательнаго референдума изъяты по практическимъ соображеніямъ лишь немногія дѣла, а инициатива отлилась въ три формы: предложеніе законовъ можетъ быть сдѣлано 5000 гражданамъ или оно можетъ явиться въ формѣ проекта, представленнаго кантональному совѣту нѣсколькими гражданами, или какимъ нибудь учрежденіемъ или даже однимъ только гражданиномъ, если этотъ проектъ поддерживается одной третью членовъ совѣта. Кромѣ того, здѣсь существуетъ еще факультивный референдумъ для кантональнаго совѣта: онъ можетъ передавать на народное голосованіе и такія постановленія, которыя не обязанъ повергать на усмотрѣніе народа *).

Цюрихское движеніе сейчасъ же отразилось на Тургау, который закончилъ пересмотръ своей конституціи еще на нѣсколько мѣсяцевъ раньше Цюриха. Здѣсь тоже, рядомъ съ факультивнымъ референдумомъ большого совѣта, введены: обязательный референдумъ и инициатива. Обязательный референдумъ примѣняется два раза въ годъ: ему подлежатъ всѣ законы, конкордаты и тѣ постановленія большого совѣта, которыя влекутъ за собой единовременный расходъ не менѣе 50,000 франковъ или повторяющіеся нѣсколько разъ въ годъ расходы въ 10,000 франковъ. Инициатива же, право предложенія, принадлежитъ 2500 правоспособныхъ гражданъ, которые могутъ требовать изданія новыхъ или измѣненія старыхъ законовъ или постановленій; получивъ такое требованіе, большой совѣтъ обсуждаетъ его и результаты своего обсужденія передаетъ на народное голосованіе **)

Въ 1869 г., въ великомъ году народнаго законодательства, и Бернъ вступилъ на путь демократическихъ реформъ. Часть радикаловъ вмѣстѣ съ частью консерваторовъ соединенными силами принялись за дѣло. Они не предприняли пересмотра конституціи, а просто дополнили статьи ея относительно державности народа такъ называемымъ закономъ о референдумѣ. Инициатива не была принята бернцами; за то обязательный референдумъ, совершающійся обыкновенно разъ въ годъ, въ первое майское воскресеніе

*) Verfassung, Art. 28 и слѣд.

**) Verfassung, Art. 3 и 4 в.

распространенъ у нихъ на всѣ законы и тѣ постановленія большого совѣта, которыя влекутъ за собой расходы въ общей суммѣ 500,000 франковъ; на народное голосованіе долженъ также передаваться годичный бюджетъ (общая сумма годичныхъ расходовъ государства; погашеніе государственныхъ долговъ; общая сумма обыкновенныхъ годичныхъ доходовъ; повышеніе налоговъ). Въ каждомъ законѣ должны быть указаны постановленія, мѣры же для выполненія ихъ предписываются декретомъ большого совѣта или распоряженіемъ правительственнаго совѣта *).

Дальше Берна пошелъ Золотурнъ: рядомъ съ обязательнымъ референдумомъ для законовъ, обще-обязательныхъ постановленій, государственныхъ договоровъ и болѣе значительныхъ расходовъ, онъ ввелъ также инициативу, формулированную почти въ такихъ же словахъ, какъ и въ Тургау, съ тою лишь разницею, что для нея здѣсь достаточно 2000 инициантовъ **). Черезъ годъ (1870) ввелъ у себя референдумъ въ такомъ же объемѣ Ааргау, но прибавилъ къ нему нѣсколько иначе формулированную инициативу: если предложеніе будетъ сдѣлано 5000 гражданъ, то оно поступаетъ на народное голосованіе даже въ томъ случаѣ, когда большой совѣтъ не захочетъ этого ***). Конституціи обоихъ этихъ кантоновъ установили также факультативный референдумъ для совѣта: въ Ааргау онъ расширенъ въ томъ смыслѣ, что даже одна четверть членовъ совѣта можетъ потребовать передачи на народное голосованіе такихъ постановленій, которыя не обязательно подлежатъ голосованію ****).

Тѣмъ временемъ Обвальденъ ввелъ у себя въ 1867 г. постановленіе, по которому мірскій сходъ можетъ распорядиться, чтобы кантональный совѣтъ издалъ какой нибудь законъ, и законъ этотъ считается принятымъ, если въ теченіе двухъ мѣсяцевъ 400 гражданъ не потребуютъ обсужденія его на мірскомъ сходѣ *****). Въ 1869 г. Люцернъ предоставилъ одной трети членовъ большого совѣта или 4,000 гражданъ право требовать народнаго голосованія относительно законовъ, государственныхъ договоровъ и такихъ постановленій, которыя влекутъ за собою ежегодно повторяющіеся расходы, по меньшей мѣрѣ, въ 20000 франковъ или единовременный чрезвычайный расходъ не менѣе 200,000 франковъ ******).

*) Законъ 19 мая 1869 г., ст. 1—4.
**) Verfassung Art. 32 и 32 b.
***) Verfassung, Art. 46 и 47.
****) Verfassung von Soloturn, Art. 32 c.; Verfassung von Aargau, Art. 46 f и 47.
*****) Verfassung, Art. 38.
******) Varfassung, Art. 39.

Право отозванія, о которомъ не было упомянуто въ исторіи этого періода, не играло выдающейся роли. Оно было введено въ 1852 г. въ Ааргау *) и Шаффгаузенѣ **), въ 1869 г. — въ Тургу ***), Золотурнѣ ****) и Люцернѣ *****), причемъ число гражданъ, имѣющихъ право требовать голосованія объ отозваніи совѣта, колеблется въ различныхъ кантонахъ между 6000 и 1000 ******).

*) Verfassung, Art. 49.
**) Verfassung, Art. 22.
***) Verfassung, Art. 5.
****) Verfassung, Art. 26.
*****) Verfassung, Art. 43.
******) «Право отозванія», о которомъ вскользь упоминалось и въ предъидущихъ главахъ, состоитъ въ томъ, что граждане могутъ отнять полномочія у своихъ представителей, если тѣ лишатся ихъ довѣрія. Осуществляется это право такъ, что по требованію опредѣленнаго числа гражданъ производится всеобщее голосованіе: могутъ ли избранные депутаты и впредь пользоваться предоставленными имъ полномочіями или нѣтъ? Дальнѣйшее развитіе народоправства лишило это право практическаго значенія не только въ виду того, что полномочія представителей въ Швейцаріи крайне ограничены и дѣятельность ихъ находится подъ контролемъ непосредственныхъ народныхъ голосованій, но и главнымъ образомъ въ виду того, что представители, опасаясь этого контроля, не рѣшаются слишкомъ далеко уклоняться отъ желаній народа: «референдумъ,—говоритъ Курти,—предотвратилъ не одно зло уже тѣмъ, что стоялъ передъ нами въ качествѣ предостереженія». См. второе приложеніе. *Переводчикъ.*

IX.

Непосредственное законодательство въ Цюрихѣ.

Мы должны остановиться на цюрихскомъ движеніи, такъ какъ оно съ внѣшней и внутренней стороны было самымъ рѣшительнымъ и энергичнымъ. Ближайшемъ толчкомъ къ цюрихскому движенію послужили памфлеты адвоката д-ра Лохера, который часто въ художественной формѣ и съ большой силой обличалъ недостатки правосудія. Лохеръ самъ не имѣлъ въ виду направить государственную ладью въ море чистой демократіи, но это-то именно и замѣчательно, что агитація, которая началась обличеніями дурныхъ судебныхъ порядковъ и должна была бороться съ сильнымъ и сложнымъ вліяніемъ крупныхъ частныхъ обществъ, съ «системой»,—вскорѣ увидѣла необходимость дать иныя правовыя основы государству.

Самымъ сознательнымъ поборникомъ народнаго законодательства при измѣненіи цюрихской конституціи былъ Карлъ Бюркли. Кожевникъ по профессіи, въ политическомъ отношеніи enfant perdu, «блудный сынъ» старинной цюрихской фамиліи, Бюркли проникся соціалистическими идеями Фурье и во время изложенной мною полемики о непосредственномъ законодательствѣ, находился въ дружескихъ отношеніяхъ съ Риттинггаузеномъ и Консидераномъ. Изъ замѣтокъ, которыми онъ тогда испещрялъ поля сочиненій сторонниковъ и противниковъ непосредственнаго законодательства видно, что онъ очень основательно обдумывалъ этотъ вопросъ, а замѣчанія, которыми онъ въ соотвѣтствующихъ мѣстахъ снабжалъ разсужденія Луи Блана: parceque Louis Blanc ne comprend pas—«потому что Луи Бланъ не понимаетъ» или Louis Blanc n'y comprend rein—«Луи Бланъ въ этотъ равно ничего не понимаетъ»,—показываютъ также страстность, съ какой онъ относился къ интересующему его предмету. Вернувшись въ Цюрихъ, онъ написалъ въ 1851 г. трактатъ о кредитѣ и торговлѣ по принципамъ Фурье, снова возбудилъ при этомъ мысль о кантональномъ банкѣ, которую проповѣдывалъ еще Трейхлеръ, и защищалъ выпускъ кредитныхъ билетовъ

государствомъ. Онъ агитировалъ въ пользу основанія потребительныхъ обществъ, введенія прогрессивнаго налога и налога на наслѣдства, передачи попеченія о бѣдныхъ, о школахъ и дорогахъ изъ рукъ общинъ въ руки государства. Требованіе народнаго законодательства онъ формулировалъ въ такихъ словахъ: «Въ истинной или народной республикѣ народъ занимается не только лицами (выборами депутатовъ), но также, и главнымъ образомъ—дѣлами (законами)... Эти свободныя учрежденія превратятъ въ ничто насильственный соціализмъ и коммунизмъ, вышибутъ у нихъ зубы и вырвутъ когти» *). Тѣмъ не менѣе Бюркли не хотѣлъ отразу полнаго народнаго законодательства, а только вэто и права отозванія, такъ какъ, молъ, за исключеніемъ революціонныхъ періодовъ, движеніе впередъ совершается не прыжками, а лишь постепенно **). При такой программѣ община Видиконъ избрала его въ члены большого совѣта и это избраніе консервативная газета: «Freitagszeitung» привѣтствовала такими словами: «ворвалась, наконецъ, свора соціалистовъ, которую мы считали еще далекой отъ насъ,—и во главѣ ея Бледа Трейхлеръ и Аттила Бюркли» ***). Впослѣдствіи, когда въ концѣ шестидесятыхъ годовъ пересматривалась конституція, Бюркли защищаетъ часть своихъ прежнихъ требованій и старается включить народное законодательство въ програму оппозиціи, одержавшей теперь верхъ,—но уже въ болѣе выработанной формѣ: обязательнаго референдума и инпціативы. Обладая оригинальнымъ даромъ слова и литературнымъ талантомъ, но не отличаясь достаточной ясностью въ изложеніи своихъ мыслей и, кромѣ того, часто слишкомъ страстный и рѣзкій въ выраженіяхъ, Бюркли не всегда былъ удачнымъ пропагандистомъ своихъ идей, но во время цюрихскаго движенія въ пользу пересмотра конституціи идеи его встрѣтили сочувствіе такихъ людей, которые могли пріобрѣсть большое вліяніе и оказать имъ сильную поддержку. Самаго пламеннаго и искуснаго защитника народное законодательство нашло въ лицѣ учителя средней народной школы (Sekundarlehrer), ставшаго впослѣдствіи членомъ правительственнаго совѣта, Каспара Зибера.

Предложенія, сдѣланныя демократами конституціонному совѣту, превзошли всѣ формы народнаго права, осуществленныя до тѣхъ поръ въ другихъ значительныхъ кантонахъ. Демократы стремились, съ одной стороны, дать референдуму не факультативный только, а вполнѣ обязательный характеръ; съ другой,—предоставить право предлагать законы не только довольно

---

*) Cp. Der Sozialismus in seiner Anwendeng auf Kredit und Handel nach Fourier'schen Grundsätzen.—Programm des Volksvereins im Wahlkreis Wiedikon.—Freie Stimmen, годъ 1851, № 10 и 12.—Schweizerischer Republukaner, годъ 1851, № 93.

**) Избирательный манифестъ отъ 19 ноября 1851 г. (безъ заглавія).

***) Годъ 1851, № 48.

значительному числу правоспособныхъ гражданъ, но и каждому отдѣльному гражданину, если его предложеніе будетъ поддержано опредѣленной частью членовъ кантональнаго совѣта. Послѣднее требованіе, надо думать, было повтореніемъ предложенія Трейхлера и расширеніемъ извѣстной статьи конституціи Базельской земли. Демократы требовали также, чтобы правительство, члены верховнаго суда, высшей судебной палаты въ кантонѣ, назначались не большимъ совѣтомъ,—для котораго къ тому же придумали болѣе скромное названіе: кантональный совѣтъ *), —а всѣмъ народомъ, и чтобы было уничтожено право самопополненія, въ силу котораго большой совѣтъ до тѣхъ поръ могъ самъ избрать извѣстную часть своихъ членовъ. Въ связи съ этимъ стояло учрежденіе кантональнаго банка, введеніе прогрессивнаго налога и нѣкоторыхъ постановленій въ пользу рабочихъ, которыя были проведены и осуществлены на дѣлѣ.

Если цюрихское движеніе началось сперва критикой извращенныхъ судебныхъ порядковъ, то очень скоро къ ней присоединились экономическія требованія и, такимъ образомъ, права народа въ силу внутренней необходимости, присущей историческимъ событіямъ, стали средствомъ превращенія народнаго сознанія въ источникъ права и народной воли, — въ двигатель экономической жизни государства.

«Какова та система, о которой мы говоримъ?» спрашиваетъ авторъ одного полемическаго сочиненія, вышедшаго въ началѣ движенія, — и отвѣчаетъ: «Это система, навлекшая на кантонъ коалицію денежныхъ интересовъ, властителей кредита и желѣзныхъ дорогъ, котерію и закулисное правленіе... Неужели мы совершенно ошибаемся, цюрихскій народъ,—пусть размыслятъ многіе въ твоей средѣ! —неужели мы ошибаемся когда мы говоримъ, что здѣсь, въ этой язвѣ коренится самая глубокая и самая внутренняя связь между народнымъ движеніемъ и многолѣтней борьбой «демократовъ»... Намъ надо укрѣпить народную силу и нашей политической дѣятельностью искренно оправдать это движеніе и начавшееся возрожденіе» **).

Одно воззваніе комитета въ пользу движенія, изданное въ декабрѣ 1867 г., тоже говоритъ о чрезмѣрномъ вліяніи крупнаго капитала и несправедливомъ распредѣленіи податныхъ тяготъ. Со времени предыдущаго

---

*) Порусски названіе «большой совѣтъ» является столь же скромнымъ, какъ и названіе «кантональный совѣтъ». Это оттого, что наше слово: *большой* не вполнѣ соотвѣтствуетъ нѣмецкому gross. Если бы мы хотѣли оттѣнить прежнее значеніе большого совѣта, то нѣмецкое названіе: «Der Grosse Rath» мы должны были бы перевести словами не большой, а—*великій* совѣтъ. *Переводч.*

**) Warum? Rechtfertigung der demokratischen Bewegung und des Begehrens nach Verfassungsrevision. Ein offenes Wort an das Zürchervolk von einem Mitglied des Actionskomité. 1867.

движенія въ Цюрихскомъ кантонѣ, — говорится въ воззваніи, — вмѣсто прежняго смутнаго чувства политическихъ и соціальныхъ правъ гражданина, пустило глубокіе корни пониманіе, что именно народъ и только народъ есть источникъ государственной воли, что одинъ лишь народъ долженъ быть исходнымъ и конечнымъ пунктомъ ея стремленій.» Съ этимъ постепеннымъ измѣненіемъ и уясненіемъ политическо-гражданскаго самосознанія чистая представительная система конституціи тридцатыхъ годовъ оказалась отжившей, такъ что теперь надо было найти новую форму для непосредственнаго самоправленія народа и признанный принципъ: *«все для народа»* дополнить столь же основательнымъ принципомъ: *«все самимъ народомъ»*.—«Зародышъ переворота,—говоритъ далѣе воззваніе,—лежитъ, главнымъ образомъ, въ томъ, что народъ признаютъ неспособнымъ къ пониманію истиннаго прогресса и къ жертвамъ ради него». «Законодательство, управленіе и судъ, которые народъ часто равнодушно предоставлялъ самимъ себѣ, все больше и больше удалялись отъ него и какъ много порвано нитей, которыя должны были тѣснѣйшимъ образомъ соединять исполнителей съ потребностями, возникающими въ народѣ».

Поэтому второе воззваніе того же комитета, появившееся въ январѣ 1868 г., во главѣ всѣхъ требованій ставитъ «устроеніе народнаго владычества» и предлагаетъ референдумъ и инпціативу. Референдумъ опредѣляется, въ немъ какъ «докладъ, представляемый на утвержденіе народа», какъ «конституціонная обязанность предъявлять народу законы и всѣ постановленія, имѣющія важное значеніе въ народной жизни, повергать ихъ на народное голосованіе посредствомъ «да» или «нѣтъ» въ общинахъ или болѣе значительныхъ округахъ». Инпціатива же опредѣляется, какъ «введеніе народомъ новыхъ законодательныхъ актовъ по собственному почину», какъ «право извѣстнаго числа активныхъ гражданъ, устанавливаемаго конституціей, требовать разсмотрѣнія такихъ предложеній и обязанность совѣтовъ исполнять это требованіе». Затѣмъ, въ воззваніи говорится: «Не о чемъ иномъ идетъ здѣсь дѣло, какъ именно о томъ, чтобы вашу, до сихъ поръ лишь призрачную, верховную власть превратить въ дѣйствительную и истинную державность народа, взять власть изъ рукъ немногихъ и возложить ее на сильныя плечи всѣхъ гражданъ... Опытъ цюрихскаго кантона показываетъ намъ, что, не смотря на періодическіе выборы представителей, опасность шаблонной и односторонней законодательной дѣятельности все таки значительна, что даже въ короткое время можетъ возникнуть рѣзкая противоположность между политическими или соціальными взглядами народныхъ представителей и самаго народа. Республиканская жизнь нуждается въ постоянномъ и спокойномъ согласованіи такихъ противоположныхъ теченій. Установленія, которыхъ мы требуемъ, обогатятъ народъ поли-

тическими свѣдѣніями, расширятъ его кругозоръ и не позволятъ его представителямъ уклоняться на путь, нежелательный народу. Учрежденія, государственные дѣятели, представители будутъ больше, чѣмъ теперь, заботиться о томъ, чтобы познакомить народныя массы со своими взглядами и убѣжденіями, а народъ отчетливо и ясно будетъ указывать имъ на свои потребности и желанія».

Еще рѣзче выражаетъ эту мысль Карлъ Бюркли; онъ говоритъ, что совѣтъ долженъ быть лишь простымъ совѣтникомъ; референдумъ и инициатива поставятъ совѣтъ между двухъ огней и будутъ постоянно «подогрѣвать» его. Референдумъ, по словамъ Бюркли, будетъ исправлять «грѣхи совершенные» совѣтомъ, а инициатива—«грѣхи упущенія» *).

Либеральная или правительственная партія пыталась подавить демократическое движеніе, стараясь прежде всего ограничить пересмотръ конституціи, превратить его изъ общаго въ частный съ цѣлью оттѣснить народныя права на заднiй планъ. «Открытое слово», появившееся въ декабрѣ 1867 г. и снабженное многочисленными подписями, убѣждаетъ не поддаваться временному недовольству, которое можетъ завести слишкомъ далеко, и говоритъ, что опытъ болѣе тридцати лѣтъ доказалъ преимущества частнаго пересмотра. Послѣ того, какъ эти усилія оказались тщетными, нѣкоторые выступили противъ народныхъ правъ съ такими возраженіями: «Воображаютъ, въ самомъ дѣлѣ, будто народъ желаетъ всѣхъ этихъ выборовъ, голосованій, тяжелыхъ и отнимающихъ время обязанностей, соединенныхъ съ этими правами. Были народы, которые половину своего времени проводили на общественныхъ площадяхъ: у нихъ были рабы. Нашъ же народъ—дѣятельный, трудовой, «домашній» народъ. Конечно, онъ интересуется общественными дѣлами, и мы рады, если этотъ интересъ остается живымъ и сильнымъ, но не надо преувеличивать. Насъ поглощаютъ не одни лишь государственныя дѣла: у каждаго изъ насъ есть своя семья, свои занятія, свои болѣе или менѣе значительныя частныя обязанности и стремленія, которыя требуютъ затраты времени и силъ. Мы полагаемъ, что народъ вполнѣ основательно высоко цѣнитъ эти частныя блага, и что нельзя считать найлучшимъ гражданиномъ человѣка, который видитъ свое счастье въ томъ, чтобы заполнить всѣ воскресенія выборами и полическими дебатами, забывая жену, дѣтей и прочихъ домочадцевъ. Столь же мало народъ считаетъ себя способнымъ взять въ свои руки все законодательство. Лишь льстецы народа хотятъ навязать ему законодательство, потому что они надѣются найти въ этомъ новое и еще болѣе удобное средство къ тому, чтобы достигать съ помощью народа своихъ корыстныхъ цѣлей. Народъ прекрасно знаетъ, что онъ можетъ и дол-

*) Direkte Gasetzgebung durch das Volk, стр. 9.

женъ дѣлать. Онъ знаетъ свои занятія, умѣетъ вести свои дѣла и имѣетъ здравое пониманіе того, что находится въ его сферѣ; но онъ не имѣетъ притязанія разыгрывать изъ себя законодателя и обсуждать законы во всѣхъ подробностяхъ» *).

Но такъ какъ движеніе было слишкомъ сильнымъ, то оно мало по малу охватило и сторонниковъ представительной системы; они, по крайней мѣрѣ, стали думать, что ихъ дѣло погибнетъ, если они не пойдутъ на уступки. Мы встрѣчаемъ съ ихъ стороны попытки, которыя были направлены, главнымъ образомъ, на то, чтобы вмѣсто обязательнаго референдума принять вэто, а иниціативу сократить до права петицій. Въ сочиненіи, только что цитированномъ мною, говорится черезъ нѣсколько строкъ, что если въ исключительныхъ случаяхъ законъ не будетъ соотвѣтствовать народнымъ желаніямъ, то народъ долженъ имѣть возможность не допустить этого закона. «Народъ долженъ и желаетъ имѣть право отвергнуть законъ, который ему не угоденъ». Трейхлеръ, давно уже превратившійся въ либеральнаго члена правительственнаго совѣта и теперь ставшій членомъ конституціоннаго совѣта, говоритъ въ собраніи этого учрежденія, снова выступая въ защиту вэто, что большой совѣтъ долженъ «назначать народныя голосованія, но для каждаго гражданина такія голосованія должны быть только факультативными т. е., воздержаніе его отъ голосованія должно имѣть то значеніе, что онъ ничего не имѣетъ возразить противъ даннаго закона». Д-ръ Сутэръ также желаетъ, чтобы всякое предложеніе считалось принятымъ, если къ опредѣленному дню его не отвергнетъ абсолютное большинство правоспособныхъ гражданъ (т. е., не участвующихъ, а только имѣющихъ право участвовать въ голосованіяхъ); иниціативу же онъ допускаетъ лишь въ томъ смыслѣ, что она должна означать только заявленія, дѣлаемыя кантональному совѣту, который затѣмъ можетъ выработать соотвѣтствующій проектъ или предложить, чтобы это заявленіе не подвергалось обсужденію.

Указывая на тотъ фактъ, что въ нѣкоторыхъ кантонахъ, управляемыхъ мірскими сходами, непосредственное народное законодательство послѣ многихъ кризисовъ подверглось ограниченіямъ, д-ръ Сутэръ говоритъ: «Когда я думаю о цюрихскомъ кантонѣ съ его 65,000 активныхъ гражданъ и спрашиваю себя, въ состояніи ли этотъ народъ самолично выполнять задачу законодательства, я долженъ отвѣтить отрицательно. Законодательство или дѣятельность законодательнаго учрежденія состоитъ въ основательной разработкѣ соотвѣтствующаго вопроса, во всестороннемъ обсужденіи и рѣшеніи его. Народъ склоненъ усваивать идеи, исходящія отъ отдѣльныхъ лицъ, интересоваться,

*) Ja oder Nein? Annahme oder Verwerfung des Verfassungsentwurfes. Ein Wort aus dem Volke für das Volk, стр. 12.

увлекаться ими и стоять за нихъ всей массой. Но въ законодательствѣ дѣло сводится къ тому, чтобы разработать эти идеи въ подробностяхъ и выразить ихъ въ самой лучшей формѣ. Народъ не можетъ выполнить этой задачи. Она должна быть возложена на совѣтъ или подобное ему учрежденіе. Всесторонне обсуждать и выяснять эти вещи можетъ только корпорація, которая не должна быть слишкомъ многочисленной. Совѣтъ состоитъ изъ лучшихъ силъ интеллигенціи всѣхъ спеціальностей. Но въ совѣтѣ не только сконцентрированы лучшія силы всѣхъ спеціальностей, на немъ также лежитъ отвѣтственность передъ народомъ въ правильномъ и совѣстливомъ исполненіи своихъ обязанностей. Эта отвѣтственность очень важна, но никому не придетъ въ голову утверждать, что народъ можетъ взять ее на себя. Какъ верховный владыка, онъ неотвѣтственъ; отвѣтственность падаетъ на совѣтъ и какъ бы мы ни умаляли его значеніе, сколько бы мы ни старались возложить отвѣтственность на народъ, — народъ никогда не признаетъ этого и всегда членовъ своихъ совѣтовъ будетъ считать отвѣтственными. Но съ другой стороны, совѣтъ нуждается въ содѣйствіи народа и это приводитъ насъ къ расширенію народныхъ правъ..... Если кто-нибудь при поддержкѣ 5.000 гражданъ или одной трети членовъ большого совѣта дѣлаетъ предложеніе народу, то этотъ, такъ сказать, параллельный совѣтъ неотвѣтственъ, и если народъ въ своемъ рѣшеніи послѣдуетъ не за большимъ совѣтомъ, а за этимъ параллельнымъ учрежденіемъ, то отвѣтственность онъ все таки возложитъ на большой совѣтъ. Во времена народнаго возбужденія такимъ боковымъ ходомъ будутъ проникать не только полезныя, но и опасныя нововведенія: этого именно я и хочу избѣжать. Конкурренція, въ которую совѣтъ долженъ будетъ вступить передъ народомъ съ этимъ параллельнымъ учрежденіемъ, ослабитъ его кредитъ въ глазахъ народа, не увеличитъ его самостоятельности и свободы и если онъ при такой конкурренціи потерпитъ пораженіе въ совершенно хорошемъ начинаніи, то это не подѣйствуетъ на него ободряющимъ образомъ. Мало того, совѣтъ во избѣжаніе этой конкурренціи и ея неудобствъ можетъ дойти даже до того, что станетъ поддерживать и такія предложенія, которыхъ онъ по существу совершенноне одобряетъ».

На это Зиберъ возражаетъ: «Выражаясь óбразно, я скажу: на государственномъ кораблѣ, какъ его хотѣлъ бы снарядить г. Сутэръ, большой совѣтъ держитъ въ своихъ рукахъ и компасъ, и руль, а верховный владыка благодушно взираетъ на него съ Бáушанцэ (цюрихская пристань). Мы же снабжаемъ государственный корабль движущей силой и компасомъ, и рулемъ, считая народный духъ и народную волю единственно-рѣшающимъ и единственно-движущимъ элементомъ. Тамъ царитъ, съ одной стороны, недовѣріе къ народу, къ его способности руководить государственнымъ кораблемъ, съ

другой,—полное довѣріе къ представителямъ народа. Примирить это противорѣчіе невозможно. Мы же возлагаемъ все упованіе на народъ и не питаемъ ни малѣйшаго недовѣрія къ его способностямъ—тѣмъ болѣе, что и «лучшія силы интеллигенціи», какъ вчера г. Сутэръ назвалъ большой совѣтъ, тоже исходятъ изъ народа и могутъ хорошо работать лишь въ томъ случаѣ, если большой совѣтъ раздѣляетъ тѣ же взгляды, которые коренятся и въ народѣ. Здѣсь то и лежитъ глубокая разница между нами и этой разницей объясняется тотъ совершенно измѣненный проектъ инициативы и права голосованія, который г. Сутэръ противопоставляетъ нашему проекту. Референдумъ и инициатива—новыя права, возникшія изъ политическаго движенія. Въ противоположность представительной системѣ, настало новое время демократическаго, непосредственнаго народнаго законодательства. Это привело насъ къ тому, что мы ставимъ инициативу прежде референдума, а референдумъ—непосредственно за нею. Теперь является г. Сутэръ и говоритъ: носитель законодательной власти есть прежде всего большой совѣтъ, а народъ лишь содѣйствуетъ ему отчасти посредствомъ инициативы, отчасти же посредствомъ окончательнаго рѣшенія судьбы предложеній. Но мы, на основаніи изложенныхъ мною соображеній желаемъ, чтобы говорилось совершенно наоборотъ: законодательная власть принадлежитъ народу, а пользуется ею народъ отчасти и посредствомъ большого совѣта. Такова логика нашихъ теперешнихъ требованій. Мы не отступимся отъ нихъ и не позволимъ умалить ихъ: это твердыня, въ которой не удастся пробить брешь».

«Г. Сутэръ»,—продолжаетъ ораторъ:—«защищаетъ свое положеніе тѣмъ, что народъ физически не можетъ совмѣстно обсуждать законы. Мы тоже прекрасно понимаемъ, что нашъ народъ не можетъ собраться для обсужденія предложеній на одинъ общій сходъ. Но, признавая это, мы, съ другой стороны, должны желать, чтобы народъ непосредственно обсуждалъ законы въ такой формѣ, которая по своей жизненности не уступитъ общему мірскому сходу. Г. Сутэръ считаетъ народъ способнымъ лишь воспринимать идеи, сообщенныя ему, но неспособнымъ разрабатывать ихъ. Народъ въ этомъ отношеніи можно сравнить съ отдѣльными личностями. Есть индивиды, способные болѣе къ пассивной воспріимчивости, но есть и натуры болѣе дѣятельныя. То же самое и съ народомъ: иногда онъ отличается активностью и почином, въ другія же времена онъ пассивенъ и консервативенъ. Тѣ же самыя умственныя движенія и порывы, которыя царятъ надъ отдѣльными личностями, сказываются и во всемъ народѣ. Разрабатывать и формулировать идеи, которыя уже существуютъ, гораздо легче чѣмъ выводить ихъ на свѣтъ Божій. Здѣсь то и всплываютъ наружу глубокія разногласія. Мы говоримъ: источникъ всѣхъ правильныхъ взглядовъ и справедливыхъ требованій есть народъ—и только народъ. Мы отнюдь не идолопоклонствуемъ

передъ народомъ, но таково наше глубокое убѣжденіе: государство лишь тогда можетъ наслаждаться прочнымъ счастьемъ, когда управленіе и законодательство постоянно имѣютъ въ виду этотъ источникъ и черпаютъ исключительно изъ него.... Подъ законодательной властью я понимаю не одно лишь обсужденіе законовъ, но почпнъ въ ихъ изданіи и окончательное рѣшеніе. Вотъ, въ чемъ состоитъ существенное разногласіе, которое, какъ мнѣ это ни жаль, образуетъ цѣлую пропасть между нами. Г. Сутэръ говорилъ, будто народъ не можетъ быть носителемъ законодательной власти также потому, что онъ не можетъ взять на себя отвѣтственности передъ собой же самимъ или эта отвѣтственность, если можно такъ выразиться, не отольется въ какую нибудь обязательную форму. Я не знаю, дѣйствительно ли то обстоятельство, что человѣкъ становится членомъ большого совѣта, въ такой высокой степени увеличиваетъ въ немъ чувство долга и отвѣтственности и создаетъ ли оно его тамъ, гдѣ его раньше вовсе не было. Но я думаю, что каждый гражданинъ имѣетъ чувство долга, которое не позволитъ ему предлагать собранію то, что въ самомъ себѣ не носитъ своего внутренняго оправданія, которое говоритъ ему, что если дурное правленіе приведетъ къ несчастью, то это несчастье падетъ на него самого вмѣстѣ со всѣмъ государствомъ. Правда, г. Сутэръ говоритъ, что народъ никогда не согласится съ этимъ взглядомъ, что онъ никогда не признаетъ себя отвѣтственнымъ, а постоянно будетъ взваливать эту отвѣтственность на законодательное учрежденіе. Тутъ я сдѣлаю небольшую уступку. Да, я думаю, что и впредь большая часть отвѣтственности за духъ и содержаніе законодательства останется на большомъ совѣтѣ и народъ будетъ требовать у него отчета о его дѣятельности. Но эта отвѣтственность будетъ гораздо легче, если народъ самъ станетъ судьей предложеній большого совѣта».

«Г. Сутэръ вообще придаетъ большому совѣту какое то чрезвычайное значеніе. Но теперь уже ни для кого не тайна, что демократическое направленіе не можетъ признать за большимъ совѣтомъ этого привилегированнаго положенія. Надлежащаго значенія онъ, конечно, не потеряетъ: никогда не можетъ потерять свое значеніе то, что находится въ связи съ народною волею, съ народными желаніями. Но большой совѣтъ впредь уже не будетъ альфой и омегой политической жизни; онъ не будетъ опекуномъ, а лишь совѣтникомъ новыхъ идей, другомъ. Вотъ, въ чемъ его роль. Рѣшающую же власть мы всѣми силами будемъ оспаривать у него, такъ какъ мы находимъ, что каждая уступка въ этомъ отношеніи есть сокращеніе правъ народа».

Д-ръ Евгеній Эшеръ защищаетъ предложеніе, по которому двадцать пять членовъ большого совѣта должны имѣть право требовать народнаго

голосованія, относительно же народной инициативы онъ боится, что она приведетъ къ поляризаціи представительства тѣмъ болѣе, что члены большого совѣта часто сами будутъ принимать участіе въ агитаціи въ пользу или противъ предложеній народной инициативы т. е., дѣйствовать внѣ залы совѣта. Профессоръ Рюттиманнъ считаетъ физически невозможнымъ, чтобы народъ могъ подготовлять законы, и оспариваетъ тотъ взглядъ, что благо достигается рѣшеніями большинства. Консервативный профессоръ фонъ-Виссъ не возражаетъ противъ референдума, такъ какъ онъ надѣется, что когда народъ испытаетъ референдумъ, пройдетъ его школу, то это установленіе будетъ имѣть консервативное значеніе. Менѣе сочувственно относится онъ къ инициативѣ: ее онъ хотѣлъ бы допустить лишь въ такой формѣ, которая исключаетъ агитацію. Наконецъ д-ръ Вилле желаніе замѣнить представительную систему народнымъ законодательствомъ называетъ мистикой. «Мистика», говоритъ онъ, «меньше всего умѣстна тамъ, гдѣ необходимъ практическій смыслъ и спокойное выясненіе. И здѣсь, въ области практическаго здраваго смысла, въ мистику впадаютъ тѣ самые люди, которые не хотятъ терпѣть ея въ непостижимыхъ, я хочу сказать, въ религіозныхъ вещахъ. Богъ, говорятъ они, не можетъ быть личнымъ Богомъ, и тѣмъ не менѣе приписываютъ личность отвлеченному понятію народа, говорятъ о само-законодательствѣ, само-правленіи народа, какъ будто многія единицы—т. е., народъ, когда онъ не можетъ непосредственно собраться для обсужденія простыхъ и несложныхъ дѣлъ, въ состояніи дать выраженіе своему коллективному сознанію, помимо соотвѣтствующихъ органовъ, помимо представителей. Великій Лейбницъ говорилъ какъ-то, что бѣдное человѣчество иногда, повидимому, начинаетъ тяготиться разумомъ и гоняется за суевѣріемъ. А здѣсь, дѣйствительно, кажется, что эта счастливая и свободная страна начинаетъ тяготиться даже своей свободой и практическимъ разумомъ. Мы охотно дадимъ народу право предложенія и утвержденія, но мы не признаемъ, что центръ тяжести лежитъ уже не въ представительствѣ, которое есть именно обсуждающій и рѣшающій органъ, созданный для себя народомъ, такъ какъ голова необходима каждому организму. Какъ террористы рубили головы своимъ противникамъ и сами нисколько не поумнѣли отъ этого, такъ и вы хотите отрубить у народа голову, представительную систему, воображая, что этимъ вы сдѣлаете его умнѣе. Но развѣ вы, считая необходимыми и инициативу, и референдумъ для того, что бы помочь народу осуществлять свою волю, — развѣ вы этимъ именно не выражаете величайшаго недовѣрія къ идеализированному вами понятію народа? Не подлежитъ, вѣдь, ни малѣйшему сомнѣнію, что при всеобщемъ правѣ голоса и короткихъ избирательныхъ періодахъ народъ всегда можетъ осуществлять свою волю и дѣйствительно осуществлялъ ее».

Иначе говоритъ профессоръ Гугъ (Hug); онъ полагаетъ, что право

большого совѣта дать свой отзывъ о предложеніи инициативы, противопоставить ему свой собственный проектъ предупредитъ возможность пагубныхъ конфликтовъ; въ инициативѣ, которая навѣрное не будетъ консервативной, онъ видитъ противовѣсъ референдуму, такъ какъ этотъ послѣдній, безъ всякого сомнѣнія будетъ имѣть задерживающее, консервативное значеніе. Подобная же мысль высказывается и въ одной брошюрѣ *), въ которой говорится, что инициатива соотвѣтствуетъ праву предложенія въ общинахъ. «Право дать свой отзывъ всегда принадлежитъ учрежденію (т. е., совѣту—*Переводч.*) и оно можетъ сдѣлать свое собственное, совершенно противоположное предложеніе. Но рѣшеніе принадлежитъ народу, и учрежденіе не должно имѣть права оставлять безъ вниманія неугодныя народу предложенія, не давая имъ дальнѣйшаго хода».

Что же касается внѣшнихъ формъ, то нѣкоторые демократы хотѣли сперва учрежденія мірскихъ сходовъ въ большихъ или малыхъ округахъ, не имѣя, однако, въ виду вводить федералистическое голосованіе. «Одно уже собраніе народа въ большомъ количествѣ», говоритъ въ конституціонномъ совѣтѣ городской секретарь Циглеръ, «составляетъ событіе въ политической жизни, которое привлечетъ всеобщее вниманіе къ мірскимъ сходамъ и къ вопросамъ, обсуждающимся на нихъ. Я придаю большое значеніе этому всеобщему вниманію и тѣмъ обсужденіямъ, которыя будутъ происходить передъ сходами, параллельно съ ними и послѣ нихъ. Я считаю важнымъ пробужденіе политическаго духа и политической жизни, которое будетъ вызвано предлагаемыми установленіями.... Невыгоды открытаго голосованія, сравнительно съ тайнымъ, почти совершенно исчезнутъ вслѣдствіе многолюдности собраній». Однако этотъ взглядъ встрѣтилъ сильныя возраженія. Противъ открытаго голосованія возражали, что при экономическомъ неравенствѣ гражданъ правдивое выраженіе мнѣній возможно лишь при тайной подачѣ голосовъ, которую можно осуществить только посредствомъ урнъ. «Какъ, спрашиваетъ Блейлеръ - Гаусгэръ (Bleuler-Hausheer), развѣ служащіе сѣверо-восточной желѣзной дороги и другихъ подобныхъ учрежденій могли бы участвовать въ открытыхъ голосованіяхъ и безъ всякихъ стѣсненій высказывать свои мнѣнія»? «Это еще вопросъ, замѣчаетъ штаттгалтеръ Брендли, не будутъ ли современемъ избирательныя бюро введены и въ кантонахъ, управляемыхъ мірскими сходами. По крайней мѣрѣ, я уже много слыхалъ, что мірскіе сходы, какъ ни стары и почтенны они, тоже имѣютъ свои недостатки, и эти недостатки сказываются именно при открытой подачѣ голосовъ. Въ тѣ времена, когда люди еще не умѣли читать и писать, когда участіе въ общественныхъ дѣлахъ не было настолько всеобщимъ,—конечно, необходимо было

*) Ein Märzenglöcklein für das Zürcher Volk. 1869, стр. 31.

открытое голосованіе». Съ такой же точки зрѣнія различные депутаты возражали противъ обсужденій передъ подачею голосовъ или, по крайней мѣрѣ, хотѣли, чтобы этихъ обсужденій не было, если ихъ требуетъ только одинъ человѣкъ. «Есть коноводы», говорилъ Цангеръ, «которые завладѣваютъ словомъ на цѣлые часы и не скажутъ при этомъ ничего путнаго». Грундгольцеръ же утверждалъ, что референдумъ безъ открытой подачи голосовъ и предварительныхъ обсужденій будетъ «мертвой машиной»; членъ правительственнаго совѣта Штудеръ говорилъ, что снабженіе проектовъ печатными мотивировками и обсужденіе ихъ въ печати не принесетъ пользы, такъ какъ лишь непосредственное обсужденіе даетъ собранію возможность дѣйствовать не только въ отрицательномъ, но и въ положительномъ смыслѣ, указывать причины, по которымъ оно не принимаетъ даннаго предложенія, словомъ,—мотивировать свое рѣшеніе *).

По немаловажному вопросу, должны ли законы, принятые совѣтомъ, временно входить въ силу до принятія ихъ народомъ, рѣшающее значеніе имѣли слова д-ра І. І. Гонеггера: «Не надо намъ пробъ, не надо политики экспериментовъ. Она всегда рискованнѣе, чѣмъ тѣ неудобства, которыя иногда могутъ возникнуть изъ отсрочки введенія какого-нибудь закона. Не говоря уже о практической опасности, сопряженной съ этой системой экспериментовъ, само внутреннее значеніе ея таково, что ее не возможно принять: пользы она никогда не принесетъ, а напротивъ, будетъ производить лишь путаницу, въ особенности же въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ, вошедшій въ силу, придется отмѣнить. Не надо допускать такого порядка, при которомъ народъ не будетъ знать, что же, наконецъ, законно въ государствѣ?»

Голосованія въ конституціонномъ совѣтѣ, рѣшеніе котораго потомъ было санкціонировано народомъ, дали слѣдующіе результаты. Избраніе членовъ правительства,—но не членовъ верховнаго суда,—впредь должно производится всѣми гражданами. Право самопополненія, принадлежавшее раньше большому совѣту, названному теперь кантональнымъ, уничтожено. Но за кантональнымъ совѣтомъ оставлено право помилованія и отвергнуто предложеніе ввести право отозванія: это послѣднее сочтено было совершенно излишнимъ въ виду установленія болѣе широкихъ формъ народнаго права. Пересмотръ конституціи, какъ во всемъ ея объемѣ, такъ и по отдѣльнымъ пунктамъ, можетъ быть произведенъ во всякое время законодательнымъ путемъ. Господствующее значеніе народа отчетливо выражено въ одной статьѣ конституціи, въ которой говорится, что законодательной властью пользуется народъ «при содѣйствіи» кантональнаго совѣта. Статьи же относительно инціативы и референдума формулированы такъ:

---

*) Стр. также «Annehmen oder Verwerfen? Eine Ansprache an das zürcherische Volk». 1869, стр. 9.

«Народное право предложенія. Ст. 29. Право предложенія, принадлежащее правоспособнымъ гражданамъ (инициатива), обнимаетъ собою требованія изданія, отмѣны или измѣненія какого-либо закона или постановленія, не переданнаго конституціей въ исключительное вѣдѣніе кантональнаго совѣта. Такія требованія могутъ быть предъявлены въ формѣ общаго указанія (einfache Anregung) или въ формѣ выработаннаго проекта. Если такое требованіе будетъ предъявлено однимъ гражданиномъ или учрежденіемъ и встрѣтитъ поддержку со стороны одной трети членовъ кантональнаго совѣта, то оно должно быть передано на рѣшеніе народа. Гражданинъ, сдѣлавшій предложеніе, или депутатъ того учрежденія, отъ котораго оно исходитъ, имѣетъ право лично мотивировать и обосновать свое предложеніе въ собраніи кантональнаго совѣта, если его просьба о личномъ обоснованіи будетъ поддержана 25 членами этого совѣта. Подобнымъ же образомъ и предложенія, сдѣланныя 5000 правоспособныхъ гражданъ или нѣсколькими общинами, въ которыхъ, по крайней мѣрѣ, 5000 правоспособныхъ гражданъ высказались въ пользу даннаго предложенія, должны передаваться на народное рѣшеніе, если кантональный совѣтъ самъ не приметъ предлагаемыхъ мѣръ. Всякое своевременно поданное предложеніе должно быть передано на народное рѣшеніе не позже, какъ во второе изъ слѣдующихъ очередныхъ народныхъ голосованій. Всякое предложеніе или проектъ постоянно должны до голосованія представляться кантональному совѣту для его отзыва и заключенія (zu begutachtender Beschlussfassung). Въ тѣхъ случаяхъ, когда законопроектъ, представленный народной инициативой, поступаетъ на голосованіе, кантональный совѣтъ можетъ предложить на рѣшеніе народа, кромѣ своего отзыва, также измѣненный имъ проектъ».

«Народное голосованіе. Ст. 30. Народное голосованіе относительно законодательныхъ актовъ кантональнаго совѣта (референдумъ) совершается ежегодно два раза: весной и осенью. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, кантональный совѣтъ можетъ назначить экстра-ординарное голосованіе. На народное голосованіе должны передаваться: 1) всѣ проекты измѣненія конституціи, законы и конкордаты; 2) тѣ постановленія кантональнаго совѣта, которыя онъ не можетъ принимать въ окончательной формѣ; 3) тѣ постановленія кантональнаго совѣта, которыя онъ самъ пожелаетъ передать на рѣшеніе народа. Въ исключительныхъ случаяхъ, передавая на народное рѣшеніе проектъ закона или постановленія, кантональный совѣтъ, сверхъ голосованія относительно всего проекта, можетъ назначить также голосованіе относительно его отдѣльныхъ пунктовъ. Голосованія производятся въ общинахъ посредствомъ урнъ. Участіе въ голосованіяхъ есть долгъ каждаго гражданина. При голосованіяхъ вопросы рѣшаются абсолютнымъ большинствомъ утвердительныхъ и отрицательныхъ голосовъ. Кантональный

совѣтъ не вправѣ вводить въ силу законы и постановленія до народнаго голосованія».

Къ правамъ, предоставляемымъ кантональному совѣту, относятся, напр., назначенія на нѣкоторыя должности, надзоръ за администраціей и судами, а также рѣшеніе споровъ между исполнительной и судебной властями. Въ финансовыхъ же дѣлахъ кантональный совѣтъ можетъ постановлять окончательныя рѣшенія только относительно новыхъ единовременныхъ расходовъ на опредѣленный предметъ, не превышающихъ 250,000 франковъ, или новыхъ ежегодно повторяющихся расходовъ, на сумму не свыше 20,000 франковъ. Всѣ расходы, превышающіе вышеуказанныя суммы, подлежатъ народному голосованію.

Предсѣдатель цюрихскаго конституціоннаго совѣта, д-ръ Сульцеръ въ своей заключительной рѣчи указалъ, главнымъ образомъ, на установленіе народныхъ правъ: «До сихъ поръ мы сами были судьями нашего труда, теперь мы, вмѣстѣ съ нашимъ трудомъ, являемся на судъ безапелляціонной инстанціи: общественнаго мнѣнія и исторіи. Конечно, мы хотѣли бы найти справедливыхъ судей и справедливый приговоръ, но это въ строгомъ смыслѣ слова было бы возможно лишь тогда, если бы удалось заранѣе опредѣлить, чего можно было достигнуть при наличныхъ условіяхъ, если бы можно было подвергнуть справедливой оцѣнкѣ не только послѣдній результатъ, окончательную формулировку нашего труда, но и весь ходъ, все содержаніе его. Если впослѣдствіи кто-нибудь займется этимъ вопросомъ, то врядъ ли онъ не замѣтитъ, что и въ нашемъ совѣтѣ прогресивное движеніе коллективной мысли шло тѣми же путями, какіе мы наблюдаемъ въ грандіозныхъ явленіяхъ природы, въ циклонахъ, которые въ своемъ поступательномъ движеніи снова возвращаются на пройденные ими пункты и перекрещиваютъ пройденные пути. Такіе, относительно пройденные пункты, такое перекрещиваніе старыхъ путей, конечно, не трудно было бы найти въ въ нашей разработкѣ проекта конституціи. Но люди, считающіе это недостаткомъ, пусть утѣшатся мыслью, что можетъ быть, именно эти пункты предназначены къ тому, чтобы послужить исходными точками новой фазы развитія» *).

Не лишнимъ будетъ замѣтить здѣсь, что отъ цюрихскаго движенія пошли волны далеко за предѣлы Швейцаріи. Карлъ Бюркли представилъ базельскому конгрессу международнаго общества рабочихъ докладъ о непосредственномъ законодательствѣ; докладъ этотъ въ англійской передѣлкѣ

*) Protokolle des Verfassungsrathes, redigirt von Dr. I. I. Honegger; главнымъ образомъ, засѣданіе общаго собранія конституціоннаго совѣта 9 сентября 1868 г. и слѣдующія.

Евгенія Освальда былъ распространенъ въ массѣ экземплярахъ *). Съ тѣхъ поръ непосредственное законодательство составляетъ одно изъ требованій программъ нѣмецкихъ соціалдемократовъ **). Его принялъ Іоганнъ Якоби въ свой проектъ программы нѣмецкой (демократической) народной партіи, замѣтивъ, что народное законодательство представляетъ собою лишь логическое послѣдствіе всеобщаго, прямого избирательнаго права и лишь тотъ, кто признаетъ это, можетъ считаться истиннымъ демократомъ ***). Риттинггаузенъ ссылается на примѣръ Цюриха; на него же ссылается и Генрихъ Máурусъ въ своей книгѣ: «Современное конституціонное государство, какъ государство правовое»,—книгѣ, которая представляетъ собою замѣчательную діалектическую критику парламентиризма и научно-обоснованную апологію чистой демократіи.

---

*) Direckte Gesetzgebung durch das Volk; Referat und Antrag der Section Zürich an den am. 6 September in Basel zu eröffnenden Kongress der internationalen Arbeiter-Assotiation.—Direct Legislation by the People versus representative Government. London. Cherry & Fletcher. 1869.—Замѣтимъ при случаѣ, что докладъ Бюркли не обсуждался на базельскомъ конгрессѣ 1869 г. за недостаткомъ времени. Въ 1893 г. Бюркли воспроизвелъ свой докладъ и вопросъ о непосредственномъ народномъ законодательствѣ имѣлъ обсуждаться на международномъ соціалистическомъ конгрессѣ въ Цюрихѣ, однако здѣсь онъ тоже не обсуждался. Послѣ этого докладъ Бюркли появился въ переводѣ или выдержкахъ на многихъ европейскихъ языкахъ. *Переводчикъ.*

**) Хотя непосредственное народное законодательство по сей день занимаетъ мѣсто въ программѣ соціалдемократовъ, но эта партія никогда не удѣляла ему особеннаго вниманія. Мы полагаемъ, что вліяніе всякихъ «русскихъ нигилистовъ» и «анархистовъ», о которыхъ говоритъ Бюркли, (см. предыдущее примѣчаніе переводчика) здѣсь ровно ничего не объясняетъ. Соціалдемократія была первоначально мелко-буржуазной партіей (ей то именно въ свое время Марксъ и Энгельсъ и противопоставили «партію коммунистовъ»); по мѣрѣ того, какъ она становилась соціально-*революціонной* партіей (съ анархической или впослѣдствіи съ коммунистической окраской), она не могла не чувствовать, что «истинная» или «чистая» демократія діаметрально противоположна ей: демократія (т. е., *непосредственное* народное законодательство) — антиреволюціонна, гдѣ ни одинъ законъ не можетъ ни существовать, ни появиться безъ непосредственнаго признанія или утвержденія его большинствомъ гражданъ, тамъ смѣшно говорить о *революціи*. Это послѣднее слово мы понимаемъ, конечно, не въ соціологическомъ, а въ политическомъ смыслѣ, такъ какъ, вѣдь, и рѣчь здѣсь идетъ о *политической* партіи.

Переводчикъ.

***) Gesammelte Schriften und Reden. II т. стр. 336 и слѣд.

X.

Союзная конституція 1874 г.

Когда союзная конституція 1848 г. вступила во второе десятилѣтіе своего существованія, мало по малу стало обнаруживаться желаніе измѣнить нѣкоторыя изъ ея статей, но оно лишь медленно прокладывало себѣ дорогу. Съ одной стороны, конституція эта содержала существенныя уступки федерализму; съ другой, она послужила исходнымъ пунктомъ нѣкоторыхъ удачныхъ централистическихъ нововведеній—главнымъ образомъ, въ таможенномъ, почтовомъ и телеграфномъ дѣлѣ; кромѣ того тогда было время значительнаго разцвѣта промышленности, успѣхи желѣзнодорожныхъ обществъ казались прочными, союзъ не затруднялся въ прiисканіи новыхъ источниковъ дохода, а постройка союзнаго дворца, основаніе высшей политехнической школы, быстро пришедшей въ цвѣтущее состояніе *), устройство прекрасныхъ альпійскихъ дорогъ и окончательное рѣшеніе нейенбургскаго вопроса упрочили въ народѣ гордое сознаніе силы. Понятно, что союзная конституція долго считалась почти совершенной.

Надлежащій поводъ къ пересмотру явился лишь въ 1864 г. По договору съ Франціей французскимъ гражданамъ безъ различія вѣроисповѣданія было предоставлено право свободно пріобрѣтать осѣдлость (Niederlassung, см. прим. на стр. 79) и заниматься своими профессіями во всей Швейцаріи, между тѣмъ какъ права швейцарскихъ евреевъ въ большинствѣ кантоновъ не были въ этомъ отношеніи уравнены съ правами остальныхъ швейцарскихъ гражданъ. Чтобы не ставить своихъ собственныхъ гражданъ ниже иностранцевъ, явилась необходимость внести въ союзную конституцію право

---

*) «Союзнымъ дворцомъ» называлось раньше зданіе, въ которомъ помѣщаются обѣ союзныя палаты и союзный совѣтъ; въ послѣдніе годы это зданіе, значительно расширенное, получило оффиціальное названіе: «Союзный домъ». Политехническая школа—цюрихскій политехникумъ, устроенный и содержащійся на счетъ союза. *Перев.*

свободнаго пріобрѣтенія осѣдлости для всѣхъ швейцарцевъ безъ различія вѣроисповѣданія и вообще лучше разработать этотъ вопросъ. Къ этому присоединились еще нѣкоторые иные вопросы, считавшіеся самыми настоятельными. Надо было передать союзу установленіе единицъ мѣры и вѣса, устранить посредствомъ союзнаго законодательства нѣкоторыя категоріи наказаній, принять мѣры для защиты литературной, художественной и промышленной собственности, а также мѣры противъ лоттерей и азартныхъ игръ, установить свободу богослуженія для всѣхъ религіозныхъ обществъ.

Однако изъ девяти статей пересмотра, содержавшихъ вышеуказанныя требованія, народное голосованіе 14 января 1866 г. утвердило только двѣ: одна изъ нихъ предоставляла право свободнаго пріобрѣтенія осѣдлости всѣмъ швейцарцамъ безъ различія вѣроисповѣданія, другая устанавливала общность единицъ мѣры и вѣса. Кромѣ большинства кантоновъ, за первую изъ нихъ голосовало 170,032 гражданъ противъ 149,401, за вторую—159,202 противъ 156,396. *) То обстоятельство, что и эти статьи были приняты незначительнымъ большинствомъ, объясняется враждебностью многихъ радикаловъ къ частному пересмотру; имъ казалось, что отклоненіе всѣхъ девяти статей пересмотра послужитъ самымъ лучшимъ средствомъ къ тому, чтобы ускорить общій пересмотръ конституціи, при которомъ они надѣялись достигнуть расширенія народныхъ правъ. Союзъ Грютли **) требовалъ введенія вэто относительно всѣхъ важнѣйшихъ вопросовъ, даже относительно договоровъ съ другими державами. Меньшинство коммисіи національнаго совѣта предлагало, чтобы народныя голосованія назначались всякій разъ, когда этого потребуютъ 20,000 (по мнѣнію другихъ 10,000) гражданъ или когда третья часть членовъ союзнаго собранія аппелируетъ къ народу. Мнѣнія членовъ меньшинства коммисіи разошлись по вопросу, должно ли при народныхъ голосованіяхъ имѣть рѣшающее значеніе только большинство голосующихъ гражданъ или, сверхъ него, еще и большинство (12) кантоновъ? Второе мѣсто занимало требованіе, чтобы союзный совѣтъ избирался не союзнымъ собраніемъ, а непосредственно народомъ ***). При этомъ нѣкоторые предлагали, чтобы въ союзный совѣтъ считались избранными народомъ лишь тѣ кандидаты, которые получатъ абсолютное большинство голосовъ, остальные же должны назначаться союзнымъ собраніемъ. Коммисія совѣта кантоновъ отклонила это предложеніе на томъ основаніи, что принятіе его раздѣ-

---

*) Botschaft des Bundesrathes vom 12 Februar 1886, стр. 3 и слѣд.

**) «Союзъ Грютли»—демократическое общество, представляющее собою одну изъ самыхъ крупныхъ и вліятельныхъ организацій въ Швейцаріи. *Перев.*

***) Bericht der nationalräthlichen Kommission in Sachen der Revision der Bundesverfassung vom 21 September, 1865. Стр. 3 и 26.

лило бы членовъ союзнаго совѣта на представителей majorum и minorum gentium *). Всѣ требованія относительно осуществленія народной державности были отклонены совѣтами и не вошли въ число предложеній, переданныхъ на народное голосованіе.

Однако не особенно благопріятные результаты народнаго голосованія не остановили движенія въ пользу пересмотра; теперь оно приняло еще болѣе широкіе размѣры. Общій пересмотръ конституціи сталъ неизбѣжнымъ, хотя собираніе подписей, предпринятое съ этой цѣлью демократами, дало вмѣсто 50,000 только 32,000 подписей **). На первый планъ выступило стремленіе къ объединенію военной организаціи и законодательства, а также къ дальнѣйшему расширенію недостаточно разработанаго въ 1866 года права осѣдлости и къ развитію народнаго образованія. Понятно, что и конфликтъ между чистой демократіей и представительнымъ государствомъ долженъ былъ теперь еще болѣе обостриться. За это время возникла цѣлая плеяда кантональныхъ конституцій, которыя безъ всякой натяжки можно назвать чисто-демократическими, и между тѣмъ какъ въ 1860 г. подъ исключительно представительнымъ режимомъ жило еще 1,030,000 швейцарцевъ, въ 1870 г. ихъ было уже только 330,000. За исключеніемъ Цуга, Фрейбурга, Базеля-Города, Тессина и Женевы, теперь уже во всѣхъ кантонахъ были установленія, относящіяся къ категоріи народнаго законодательства, и притомъ въ большинствѣ кантоновъ полныя или почти полныя институціи этого рода ***). При такихъ обстоятельствахъ коммисія національнаго совѣта, назначенная для разработки вопроса о пересмотрѣ, замѣчаетъ въ 1871 г., что развитіе союзной конституціи должно идти параллельно съ развитіемъ государственнаго строя въ кантонахъ, и что идеи, осуществленныя и все болѣе и болѣе распространяющіяся въ кантонахъ, должны найти надлежащее выраженіе также и въ основномъ законѣ союза ****).

Съ болѣе теоретической точки зрѣнія люди, желавшіе ввести въ государственную жизнь союза чистую демократію, прежде всего утверждали, что общепризнанный принципъ народной державности обязательно требуетъ введенія непосредственнаго народнаго законодательства. Разъ совокупность всѣхъ гражданъ признана носительницей верховной власти въ государствѣ, то невозможно серьезно оспаривать требованіе, чтобы всякое право, всѣ законы истекали непосредственно изъ народной воли.

---

*) Rapport de la Commission du Conseil des Etats concernant la révision de la constitution fédérale du 30 Septembre 1865, Стр. 24.

**) Ср. Dr. Bertsch - Sailer, Landammann Sailer oder drei Jahrzehnte st. gallissher Politik. Стр. 105.

***) Ср. A. Chatelenat, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung Tab. III, и G. Vogt, Referendum, Veto und Jnitiative Tab. 1,

****) Protokoll, стр, 165 и слѣд.

Созданіе всякаго, какъ государственнаго, такъ и частнаго права непосредственно народной волей вполнѣ соотвѣтствовало, по ихъ мнѣнію, и ученію юридической науки, которая народное сознаніе считаетъ единственнымъ или, по крайней мѣрѣ, главнѣйшимъ источникомъ права. Если вообще трудно сказать, что въ существующихъ порядкахъ и законахъ соотвѣтствуетъ желаніямъ народа, то въ народныхъ голосованіяхъ, въ открытомъ и отчетливомъ выраженіи народной воли мы имѣемъ единственно-вѣрное мѣрило всѣхъ взглядовъ, желаній и потребностей народа. Пока нѣтъ этого проявленія народной воли, до тѣхъ поръ юристъ не можетъ считать рѣшеннымъ вопросъ, пользуется ли существующее право одобреніемъ народа, или, напротивъ, народъ желаетъ измѣненія его? Если же народъ воленъ во всякое время отвергнуть любое измѣненіе, предлагаемое правителями, или по собственному почину ввести желательное для него измѣненіе, то уже не можетъ быть и рѣчи о тѣхъ недостаткахъ, которые обыкновенно присущи развитію права. Противорѣчія между школами историческаго и естественнаго права, такъ сказать, сами собою примиряются; постепенно измѣняющіеся взгляды народа всегда получаютъ самое отчетливое выраженіе, а болѣе дальновидные умы, желающіе установить право на началахъ разума, имѣютъ возможность расположить гражданъ въ пользу своихъ теорій, сдѣлать свое собственное пониманіе достояніемъ всѣхъ. Но для того, чтобы право создавалось самимъ народомъ, необходимо непринужденное выраженіе взглядовъ и желаній народа т. е., народныя голосованія по вопросамъ законодательства.

Не менѣе ясно также и то, что занятіе всѣми важнѣйшими вопросами государственной жизни будетъ способствовать политическому развитію гражданъ. Въ борьбѣ съ представительной системой народоправцы постоянно обращали особенное вниманіе на этотъ вопросъ. Къ дебатамъ своихъ представителей, говорили защитники народныхъ правъ, простой человѣкъ не проявляетъ живого интереса; изъ газетныхъ отчетовъ онъ получаетъ по большей части лишь скудныя, иногда запутанныя или извращенныя свѣденія о дѣятельности своихъ уполномоченныхъ въ залахъ совѣтовъ; здѣсь нѣтъ непосредственнаго обмѣна мыслей. Совершенно иное оказывается тогда, когда законы должны передаваться на рѣшеніе народа; тогда проектъ, составленный представителями, становится предметомъ самаго всеобщаго и подробнаго обсужденія и понятно, что постоянное занятіе важнѣйшими вопросами законодательства и управленія въ высокой степени развиваетъ пониманіе всего механизма государственной жизни, всѣхъ полезныхъ пріобрѣтеній и стремленіе къ реформамъ, соотвѣтствующимъ потребностямъ времени.

Но относительно самаго способа голосованія мнѣнія защитниковъ непосредственнаго народнаго законодательства расходились. Одни изъ нихъ

стояли за вэто, другіе за референдумъ. Первые доказывали, что для осуществленія народной державности совершенно достаточно, если народъ будетъ созываться для голосованій всякій разъ, какъ только въ его средѣ проявится замѣтное нерасположеніе къ закону, выработанному представителями, и извѣстная часть правоспособныхъ гражданъ открыто выскажется противъ этого закона; референдумъ, при которомъ ни одинъ законъ не можетъ войти въ силу безъ предварительной санкціи со стороны народа, они считали дѣломъ слишкомъ сложнымъ, которое будетъ требовать большой затраты времени и, сверхъ того, окажется стѣснительномъ, если участіе въ голосованіяхъ станетъ обязательнымъ для каждаго гражданина. Защитники же референдума обращали особенное вниманіе на воспитательное значеніе регулярно повторяющихся голосованій; они оспаривали тотъ взглядъ, что вэто приведетъ къ дѣйствительному осуществленію народной воли, а обязательное участіе въ голосованіяхъ референдума называли гражданскимъ долгомъ, который гражданинъ тѣмъ болѣе обязанъ выполнять, что это не сопряжено для него съ особенными затрудненіями.

Ф. Генгель, одинъ изъ самыхъ талантливыхъ защитниковъ референдума, указываетъ на то, что народное голосованіе одинаково присуще какъ вэто, такъ и референдуму, но въ первомъ случаѣ оно вызывается добровольной агитаціей, а во второмъ является органическимъ актомъ. «Вэто», пишетъ онъ, «есть орудіе оппозиціи, референдумъ же есть санкція государственныхъ актовъ народной волей, потому что при вэто дѣло идетъ не о принятіи или отверженіи даннаго акта, а только объ отверженіи, при референдумѣ же и то и другое находится въ волѣ народа и какъ отверженіе, такъ и принятіе, не служатъ проявленіемъ ни лояльной покорности, ни недовольства, а есть выраженіе и приговоръ общественнаго мнѣнія. Вэто не повторяется періодически, а является часто лишь случайнымъ взрывомъ медленно накопляющагося недовольства, которое и высказывается, когда будетъ данъ поводъ для этого; референдумъ же есть постоянное примѣненіе политическихъ правъ народа, дѣлающее его самостоятельнымъ. Наконецъ, вэто есть суррогатъ, которымъ выраженіе народнаго мнѣнія ограничиваютъ лишь немногими случаями и, по мѣрѣ возможности, стараются избѣжать его; референдумъ же есть открытое политическое признаніе и практическое осуществленіе народной державности, вытекающей изъ самой сущности народа» *). Подобнымъ же образомъ и членъ бернскаго правительственнаго совѣта Веберъ говоритъ что агитація, сопряженная съ вэто, состоитъ не въ разъясненіи, «а въ преднамѣренномъ униженіи учрежденій и ихъ дѣятельности и, въ концѣ концовъ, единственнымъ результатомъ этой аги-

*) Aphorismen über demokratisches Staatsrecht. Bern. Стр. 12.

таціи является отверженіе того, что принято учрежденіями, такъ какъ посредствомъ вэто можно только отвергать. Кромѣ того, агитаторская оппозиція почти всегда имѣетъ нѣкоторыя преимущества передъ принимающей партіей. Она проповѣдуетъ на площадяхъ, въ собраніяхъ, трактирахъ и т. д., и ея слова производятъ свое дѣйствіе и въ такихъ мѣстахъ, куда принимающей партіи трудно проникнуть.... При референдумѣ народъ знаетъ, что ему принадлежитъ верховное право рѣшенія и что онъ регулярно пользуется этимъ правомъ; слѣдовательно, онъ не нуждается въ подзадориваніи къ отстаиванію этого права и тѣмъ спокойнѣе и сознательнѣе подготовляется къ произнесенію своего приговора по существу дѣла» *).

«Вэто оказали слишкомъ много чести», пишетъ Бернэтъ (Bernet). «Государственные люди тридцатыхъ годовъ изобрѣли его, какъ громоотводъ противъ демократическихъ стремленій. Необходимо было что-нибудь дать народу и ему хотѣли дать какъ можно меньше. Законодательство относительно вэто было жалкой, топорной работой. Главное вниманіе законодателей было направлено на то, чтобы возможно больше обезопасить себя отъ проявленій народной воли посредствомъ различныхъ ухищреній, установленія большого числа гражданъ, необходимаго для того, чтобы по ихъ требованію, было назначено голосованіе, причисленія отсутствующихъ къ голосующимъ за данное предложеніе, установленія короткихъ сроковъ и другихъ формальностей, такъ что вето въ иныхъ мѣстахъ стало карикатурой народнаго права. Это отрицательное народное право постепенно опадаетъ, какъ сухіе листья, чтобы уступить мѣсто свѣжимъ побѣгамъ, болѣе достойной формѣ верховнаго права, положительнаго, неумаленнаго и неизвращеннаго.... Не окольный путь вэто, а непосредственное голосованіе о государственныхъ дѣлахъ въ великихъ народныхъ собраніяхъ есть право, достойное швейцарскаго народа» **).

Противъ вэто можно было представить еще то возраженіе, что оно по существу своему непримиримо съ тайнымъ голосованіемъ. Граждане, желающіе воспользоваться правомъ вэто, должны для этого объявить свои имена, между тѣмъ какъ при голосованіяхъ референдума каждый можетъ подать свой голосъ тайно. Если этому аргументу не придавали особеннаго значенія, то только потому, что во многихъ кантонахъ тогда господствовало мнѣніе, будто свободному гражданину приличнѣе всего подавать свой голосъ открыто и явно. Противъ такого взгляда невозможно было бы ничего сказать лишь въ томъ случаѣ, если бы люди, пользующіеся гражданской свободой, были сво-

---

*) Die Erweiterung der Volksrechte. Besprechung im Verein der Liberalen Bern's. Herausgegeben von F. Gengel. Bern, 1868. Стр. 67.

**) Nach zwanzig Jahren. Стр. 112.

бодны также отъ человѣческихъ слабостей и отъ всякой матеріальной зависимости.

Возраженіе сторонниковъ вэто состояло въ томъ, что при правильно повторяющихся голосованіяхъ не будетъ такихъ оживленныхъ обсужденій, какіе были бы въ томъ случаѣ, если бы обсужденія вызывались противодѣйствіемъ какому-либо закону; именно, напряженная агитація, неизбѣжная при вэто, служитъ, по ихъ мнѣнію, гарантіей основательнаго обсужденія соотвѣтствующихъ законопроектовъ. На это другая партія опять отвѣчаетъ: если агитація противъ постановленій представителей служитъ элементомъ политическаго развитія, то необходимо позаботиться о томъ, чтобы она распространялась на всѣ законы безъ исключенія; такой именно порядокъ и осуществляется посредствомъ референдума, вэто же имѣетъ въ виду скорѣе не допустить, чѣмъ осуществить его. Упорные защитники вэто руководятся въ сущности желаніемъ, чтобы народная воля возможно чаще подавляла стремленія къ нововведеніямъ; утверждая же, что референдумъ скоро станетъ въ тягость народу, противники его указываютъ на тѣ трудности выраженія народной воли, которыя присущи именно вэто. Этимъ различіемъ политическаго характера обоихъ установленій Г. Фохтъ объяснялъ въ газетѣ «Bund» тотъ фактъ, что тамъ, гдѣ введенъ референдумъ, народному голосованію подвергается болѣе значительное число вопросовъ. Вэто, говоритъ онъ, было лишь «уступкой, которую монополисты народныхъ правъ сдѣлали своему народу, компромиссомъ между представительной системой и демократіей, уже не нуждающейся въ помочахъ; референдумъ же есть право, которое народъ самъ беретъ себѣ» *).

Относительно чрезмѣрной траты времени, сопряженной съ періодическими голосованіями—а это возроженіе мы встрѣчали еще у Руссо—Генгель говоритъ: «Всѣ свободныя народы, греки и римляне, не жалѣли времени на то, чтобы еженедѣльно являться на форумъ или агору, и древніе германцы черезъ каждые четырнадцать дней, при перемѣнѣ фазъ луны, устраивали свои судебныя и всеобщія собранія (Gericht und Volksgemeinde). Неужели у насъ, свободныхъ швейцарцевъ, не найдется досуга, чтобы три-четыре раза въ году во время воскреснаго отдыха посвятить полъ-дня благу нашей страны? Говорятъ, будто это для насъ невозможно, между тѣмъ какъ наши же демократіи самымъ нагляднымъ и убѣдительнымъ образомъ доказываютъ, что это вполнѣ возможно. Возьмите всѣ безплодно потерянные часы, которые мы просиживаемъ въ трактирахъ, въ которые мы играемъ, гуляемъ; возьмите время, котораго мы не жалѣемъ на увеселенія, — сосчитайте все это и покажите пѣснопѣвцамъ политическаго бездѣлья: можетъ

---

*) Годъ 1874, № 98.

быть, они устыдятся проповѣдывать народу, будто ему недосугъ посвятить столь ничтожную часть своего времени дѣлу общественнаго благосостоянія»! *)

Возраженія, что механизмъ референдума слишкомъ тяжеловѣсенъ и не достигаетъ своей цѣли, приводилось больше мимоходомъ, главнымъ же образомъ споръ шелъ о томъ, достаточно ли народъ зрѣлъ для того, чтобы онъ могъ постановлять свое рѣшеніе относительно всѣхъ законодательныхъ актовъ? Противники референдума открыто выражали опасеніе, что непосредственное участіе народа въ законодательствѣ станетъ тормазомъ прогресса. Они говорили, что масса слишкомъ мало развита для того, чтобы она могла вѣрно оцѣнить, что лучше всего способствуетъ общественному благосостоянію. По ихъ предсказаніямъ, если массѣ будетъ предоставлено произносить послѣднее слово по всѣмъ важнымъ государственнымъ вопросамъ, то большинство свободныхъ нововведеній, проложившихъ себѣ дорогу во время представительной системы, подвергнется большой опасности. Радикальные вожди тридцатыхъ и сороковыхъ годовъ твердо держались убѣжденія, что все хорошее является не снизу, а дается народу сверху. Это была традиція просвѣщеннаго абсолютизма, которая, хотя и значительно ослабленная, все еще продолжала существовать. И понятно, ни одно опасеніе не заслуживаетъ вниманія въ такой степени, какъ именно то, что измѣненіе государственнаго строя, хотя бы оно производилось во имя демократіи, можетъ подвергнуть опасности всѣ пріобрѣтенія прогресса. Въ доказательство вреднаго вліянія народнаго законодательства очень любили ссылаться на порядки въ старыхъ швейцарскихъ демократіяхъ и сравнивать ихъ съ результатами представительной системы. Посмотримъ, что отвѣчали на такія возраженія. Генгель говоритъ: «Это условіе (т. е., что народъ предварительно долженъ быть «зрѣлымъ») есть самое лучшее средство къ тому, чтобы, подъ предлогомъ благожелательности, на вѣчныя времена лишить народъ возможности осуществлять свою верховную власть и къ этому условію всегда является припѣвъ: ахъ, народъ, къ сожалѣнію, еще не зрѣлъ,—нужно еще подождать съ признаніемъ его державныхъ правъ! А тѣмъ временемъ благожелательные опекуны будутъ управлять попрежнему, и народъ никогда не будетъ зрѣлымъ, во первыхъ, потому, что опекуны никогда не захотятъ признать его совершеннолѣтнимъ, а во вторыхъ, потому, что такъ какъ его никогда не допускаютъ къ самостоятельной дѣятельности, то онъ, въ концѣ концовъ, разучится желать и дѣйствовать.... Какой же народъ зрѣлъ и совершеннолѣтенъ, если незрѣлымъ оказывается тотъ, который основалъ единственную въ Европѣ демократическую республику и не только невре-

*) Die Erweiterung der Volksrechte, стр. 46.

димо пронесъ ее черезъ пять столѣтій, но и почти совершенно очистилъ отъ всѣхъ примѣсей аристократіи и оглупѣнія»? *) Выводы, дѣлаемые изъ сравненія демократическихъ кантоновъ съ представительными потому не выдерживаютъ критики, что настроеніе нѣсколькихъ кантоновъ, называемое реакціоннымъ, нельзя считать слѣдствіемъ чисто-демократической формы правленія, такъ какъ на Гларусъ, Аппенцель Внѣшняго Родена и Граубюнденъ этотъ упрекъ не распространяется, да и въ представительныхъ кантонахъ можно указать достаточно законовъ, которые не заслуживаютъ названія современныхъ. Сверхъ того, очевидно, что нѣкоторыя преимущества представительныхъ кантоновъ объясняются посторонними обстоятельствами, какъ то: географическимъ положеніемъ, вызывающимъ болѣе оживленныя сношенія между жителями, меньшимъ противодѣйствіемъ природы труду человѣка, лучшими экономическими условіями.

Штемпфли рекомендовалъ референдумъ, какъ средство къ тому, чтобы тѣснѣе связать швейцарскій народъ «отъ Граубюндена до Женевы», но онъ предостерегалъ отъ преувеличенія: на народныя голосованія должны передаваться только важные законы, долговѣчныя установленія, а не простые законы по дѣламъ управленія. Инниціативу онъ защищалъ, главнымъ образомъ, на томъ основаніи, что при голосованіяхъ референдума не всегда можно знать, хорошъ ли данный законъ, или нѣтъ; если же черезъ нѣсколько лѣтъ онъ окажется негоднымъ, то надо, чтобы народъ имѣлъ возможность отмѣнить его по собственному почину **). Какъ нѣкогда Деларажъ въ ваадтскомъ большомъ совѣтѣ ***), Штэмпфли называлъ вэто лишь частью инниціативы, такъ какъ эта послѣдняя можетъ обратиться и противъ существующаго уже закона. Для выясненія различія между этими понятіями, надо только замѣтить, что вэто въ общепринятомъ смыслѣ слова всегда ограничено опредѣленнымъ временемъ, и эта особенность отличаетъ его отъ инниціативы, которой можно воспользоваться во всякое время ****). Желаніе не слишкомъ утомлять народъ подробностями сказалось также и въ предложеніи одного депутата, оставшагося неизвѣстнымъ, чтобы законопроекты передавались на народныя голосованія только въ основныхъ чертахъ *****).

Но если сторонники референдума такимъ образомъ старались устранить опасенія своихъ радикальныхъ предшественниковъ, то когда нужно было дать болѣе глубокое обоснованіе ихъ ученію, они не оставляли ни ма-

---

*) Aphorismen. Стр. 20 и 21.

**) Referat über die Revision der Bundesverfassung, gehalten in Biel den 25 Iuni 1871. Стр. 9 и 10.

***) Bulletin des Séances, février 1845.

****) Protokoll der natinalräthlichen Revisionskommission. Стр. 159.

*****) Тамъ же, стр. 229.

лѣйшаго сомнѣнія относительно той существенной разницы, которая была между ними и радикализмомъ прежнихъ десятилѣтій. Новая школа вѣрила въ развитіе, въ которомъ должны принять участіе всѣ классы, и не боялась никакихъ разочарованій, такъ какъ она не предполагала, что это развитіе будетъ быстрымъ и что народъ всегда будетъ возводить въ законъ то, что соотвѣтствуетъ желаніямъ образованныхъ людей. Она хотѣла положить конецъ восхвалявшейся старой школой системѣ исключительнаго господства интеллигенціи; вмѣсто того, чтобы вводить чрезъ народныхъ представителей якобы наилучшее, она хотѣла посредствомъ рѣшеній всего народа опредѣлять, употребляя выраженіе Діога, «правовое», то, что соотвѣтствуетъ взглядамъ народа. Фейссъ не обинуясь говорилъ въ собраніи бернскихъ либераловъ: «Я утверждаю, что законъ долженъ быть выраженіемъ соотвѣтствующей ступени культурнаго развитія народа и что это большая ошибка, если какое-нибудь представительное учрежденіе хочетъ идти впереди народа. Если Фрейбургъ въ свое время (послѣ паденія частнаго союза) ушелъ впередъ, то теперь мы видимъ, что онъ снова регрессируетъ. Какъ бы ни было просвѣщено представительство, законодательство не можетъ идти дальше того, что коренится въ народномъ сознаніи. Поэтому, если бы даже народъ не находился на теперешней ступени культурнаго развитія, ему все таки надо было бы предоставить право законодательства: при этомъ условіи, можетъ быть, въ данное время явились бы не столь хорошіе законы, но за то была бы увѣренность, что законы создаются такимъ способомъ, который, осуществляя прогрессъ, устраняетъ опасность реакціи» *). Фридрихъ Бернетъ признаетъ, что «въ томъ или иномъ отношеніи дѣло, можетъ быть, будетъ идти медленнѣе», но онъ утѣшается тѣмъ, что «большинство, создавшее новый союзъ все еще существуетъ и теперь оно гораздо значительнѣе, чѣмъ прежде. Оно будетъ крѣпко держать знамя свободомыслія, лишь только явится какая-нибудь мысль, имѣющая въ виду благо отечества, и полное признаніе народныхъ правъ для него благопріятно» **).

Защитники референдума старались также устранить то опасеніе, что при голосованіяхъ массы будутъ обращать вниманіе на мелочи, а не на основную мысль даннаго законопроекта. Они утверждали, что въ величественныхъ проявленіяхъ воли всего народа, не будутъ имѣть мѣста мелочные и своекорыстные интересы, что массы прекрасно могутъ оцѣнить основную мысль закона. Въ доказательство своего мнѣнія они ссылались на голосованія референдума въ кантонахъ, тогда какъ противники референдума въ тѣхъ же голосованіяхъ искали подтвержденія своихъ взглядовъ. Столковаться по этому вопросу

*) Die Erweiterung der Volksrechte. стр. 15 и 16.
**) Nach zwanzig Jahren, стр. 116.

было тѣмъ труднѣе, что одинъ называлъ «дурными» такіе законы, которые другой считалъ «хорошими».

Помимо всѣхъ этихъ преимущественно теоретическихъ аргументовъ, защитниками народныхъ правъ приводились доводы, такъ сказать фактическіе, въ пользу необходимости измѣненія чисто-представительнаго характера союзной конституціи.

Было бы рѣзкимъ противорѣчіемъ, если бы кантоны, которые отчасти или въ широкихъ размѣрахъ ввели у себя народныя права, теперь лишились этихъ правъ, вслѣдствіе того, что нѣкоторыя компетенціи, принадлежавшія раньше кантонамъ, союзъ беретъ на себя, не вознаграждая кантональное населеніе за эту потерю введеніемъ союзнаго вэто или союзнаго референдума. Граждане передовыхъ кантоновъ потерпѣли бы отъ этого умаленіе своихъ правъ. Союзъ можетъ централизовать военную организацію и законодательство, которыя кантоны вѣдали до сихъ поръ въ послѣдней инстанціи, и такимъ образомъ они лишатся большей части своей власти. Разумѣется, демократическая партія не хотѣла, чтобы всѣ ея усилія пропали даромъ, и, указывая на угражающую опасность уничтоженія пріобрѣтеній новаго времени, она пользовалась даже развивающейся централизаціей, какъ оружіемъ, которымъ можно защищать включеніе народныхъ правъ въ союзную конституцію. Централизація, говорила она, требуетъ противовѣса, который можетъ состоять только въ увеличеніи власти народа. При централизаціи безъ контроля со стороны совокупности всѣхъ гражданъ власть союзныхъ учрежденій была бы слишкомъ большой и неизбѣжно стала бы опасной для свободы. Если еще раньше возрастающая сила богатыхъ желѣзнодорожныхъ обществъ и промышленныхъ предпріятій вызвала необходимость мѣръ противъ вліянія капитала, все болѣе и болѣе угрожающаго жизни союза,—то теперь, когда кругъ дѣятельности союза значительно расширяется, вдвойнѣ необходимо эманципировать народную волю, укрѣпить ее и этимъ предупредить тотъ вредъ, который могло бы причинить преобладаніе интересовъ отдѣльныхъ личностей. Нѣкоторые выражали увѣренность, что участіе народа въ союзномъ законодательствѣ улучшитъ положеніе низшихъ классовъ, приведетъ къ такимъ реформамъ, которыхъ нельзя ожидать отъ представительства, гдѣ можетъ царить эгоизмъ высшихъ классовъ. «Программа швейцарской соціал-демократической партіи» требовала въ 1872 г. «неограниченнаго союзнаго голосованія при помощи урнъ относительно важнѣйшихъ финансовыхъ постановленій и законовъ, предлагаемыхъ совѣтами или возникающихъ путемъ народной инниціативы, неограниченнаго права народнаго предложенія, которымъ народъ долженъ пользоваться въ лицѣ 20,000 правоспособныхъ гражданъ».

По вопросу о необходимости лишить централизацію ея опаснаго ха-

рактера посредствомъ признанія народныхъ правъ К. Гильти (Hilty) обратилъ вниманіе на то, что только непосредственное проявленіе народной воли можетъ послужить гарантіей спокойнаго и постояннаго развитія союзнаго государства. Можете быть увѣрены, говорилъ онъ, что страшное намъ централизованное государство непремѣнно явится, «если только будетъ закрытъ естественный путь къ осуществленію національнаго стремленія усилить вліяніе союза, и тогда намъ придется пережить несчастье, что эта опасная перемѣна будетъ дѣломъ ничтожнаго, но рѣшительнаго меньшинства, между тѣмъ какъ при существованіи предохранительнаго клапана народныхъ голосованій будетъ невозможнымъ ни подготовленіе, ни осуществленіе подобнаго переворота безъ воли дѣйствительнаго большинства швейцарскаго народа» *). Генгель очень опредѣленно высказалъ ту мысль, что совершенно естественно, если рядомъ съ радикалами и консервативная партія стоитъ за народныя права, такъ какъ практическое осуществленіе державности народа превратитъ государство партійное въ конституціонное народное государство, интересами котораго станутъ вопросы дня; соціальныя задачи въ немъ выступятъ на первый планъ, политическое же фразерство и старыя партійные лозунги превратятся въ пустую болтовню. Партіи должны будутъ распасться; всякія угрозы «іезуитами» и объявленіе «религіи въ опасности» отойдутъ на задній планъ. Цѣлью стремленій народа станетъ благоустройство государственнаго хозяйства, удовлетвореніе матеріальныхъ потребностей, достиженіе матеріальнаго благосостоянія. И если радикальная партія не хочетъ проиграть игру, то она не должна враждебно относиться къ этому демократическому и народно-экономическому движенію и передавать его въ руки дальновидныхъ консерваторовъ и ультрамонтановъ **).

Во время дебатовъ въ союзномъ собраніи о введеніи народныхъ правъ споры велись не только о томъ, надо ли вообще ввести ихъ, или нѣтъ; пользуясь рефератами Bund'а, мы находимъ здѣсь также самыя разнообразныя предложенія относительно выбора опредѣленныхъ формъ этихъ правъ и ихъ комбинацій.

Борель защищалъ факультативный референдумъ въ противоположность обязательному. Онъ признавалъ себя сторонникомъ представительной системы и предлагалъ, чтобы союзные законы и постановленія издавались обоими совѣтами, а затѣмъ, чтобы уже отъ усмотрѣнія совѣтовъ зависѣло, передавать ли на народное голосованіе извѣстные законы и постановленія, или нѣтъ. На это Сали возражалъ, что нелогично было бы передавать на произволъ совѣта рѣшеніе вопроса о томъ, вправѣ ли народъ сказать что нибудь по данному

*) Theoretiker und Idealisten der Demokratie. 1868. Стр. 5 и слѣд., 25 и слѣд.
**) Aphorismen, стр. 34 и слѣд.; ср. тамъ же, стр. 49 и слѣд.

дѣлу? Бруннеръ обратилъ вниманіе на то, что въ бернскомъ кантонѣ подобный факультативный референдумъ оказался несостоятельнымъ, такъ какъ большой совѣтъ никогда не передавалъ своихъ рѣшеній на народное голосованіе.

Другую форму факультативнаго референдума—или вѣрнѣе, соединеніе факультативнаго референдума съ вэто—предложилъ Блюмеръ. Онъ хотѣлъ, чтобы извѣстныя постановленія относительно поддержки общественныхъ сооруженій, когда они влекутъ за собою расходы въ полъ-милліона франковъ, передавались на голосованіе народа и кантоновъ, если этого пожелаютъ оба совѣта или 50000 гражданъ. Такая комбинація факультативнаго референдума и вэто нашла много сторонниковъ, но взгляды ихъ расходились по вопросу о томъ, какіе именно законы должны передавиться на народное голосованіе и какое число гражданъ можетъ требовать этой передачи. Не было недостатка и въ желавшихъ, чтобы число гражданъ, имѣющее право требовать голосованія, было небольшое, а область законодательства, на которую можетъ распростроняться голосованіе, была значительной. Надо также замѣтить, что одни стояли за эту комбинацію потому, что надѣялись надолго предотвратить ею введеніе обязательнаго референдума, другіе же, какъ членъ національнаго совѣта, Кюнци, потому, что видѣли въ ней переходную ступень, которую необходимо, вставить между представительной системой и чистой демократіей. Симонъ Кейзеръ говорилъ: «Представительная система имѣетъ за собой большія историческія заслуги. Она устранила привилегіи и ввела представительство по числу гражданъ. Но нельзя отрицать, что она имѣетъ также и свои недостатки въ томъ смыслѣ, что ее можно эксплоатировать въ пользу частныхъ интересовъ. Темные пункты встрѣчаются и въ исторіи союза съ 1848 г.: въ рѣшеніи савойскаго вопроса, въ постановкѣ жзлѣзнодорожнаго дѣла, при выборахъ, въ финансовыхъ дѣлахъ. Намъ надо отыскать такую систему, которая соединяла бы въ себѣ достоинства представительной системы безъ ея недостатковъ, съ достоинствами чистой демократіи». Такую среднюю систему, по мнѣнію Кейзера, представляетъ собою факультативный референдумъ въ томъ смыслѣ, что союзные законы и постановленія общеобязательнаго характера должны передаваться на народное голосованіе, если этого потребуютъ 30000 гражданъ или пожелаютъ оба совѣта, или даже одинъ совѣтъ.

Обязательному референдуму настойчиво противопоставлялось вэто. Каппелеръ рекомендовалъ въ коммисіи совѣта кантоновъ ввести его въ самой простой формѣ. Демократическая идея и духъ времени, говорилъ онъ, настоятельно требуютъ внесенія въ союзную конституцію статьи относительно державности народа. Самую цѣлесообразную форму проявленія этой дер-

жавности онъ видѣлъ въ вэто: правда, въ нѣкоторыхъ контонахъ довѣріе къ нему нѣсколько пошатнулось, но это лишь вслѣдствіе сложности формы, въ которой оно тамъ было введено, а также вслѣдствіе того, что этимъ естественнымъ выраженіемъ народной воли злоупотребляли для агитаціонныхъ цѣлей: освободите вэто отъ тѣхъ неправильностей, уродующихъ его, и всѣ жалобы исчезнутъ. Каппелеръ полагалъ, что этого можно достигнуть такимъ образомъ: послѣ обнародованія какого-нибудь закона, втеченіе опредѣленнаго срока, напр., двухъ мѣсяцевъ, во всѣхъ общинахъ должны быть выставлены урны, въ которые граждане, нежелающіе даннаго закона, могли бы опустить свои карточки-вэто.

Бернольдъ энергично выступилъ противъ обязательнаго референдума и употребилъ въ своей рѣчи слѣдующее выраженіе, очень характеристичное для сторонниковъ представительной системы: «Съ такимъ коэффиціентомъ тренія, какой представляетъ собой весь народъ, изъ дѣятельности государственной машины невозможно извлечь пользы». «Обыкновенный референдумъ», говорилъ онъ, «былъ бы самымъ лучшимъ средствомъ къ тому, чтобы усилить вліяніе на ходъ общественныхъ дѣлъ чуждыхъ или даже враждебныхъ государству элементовъ, каковъ католическій клиръ. Народу, находящемуся подъ вліяніемъ непогрѣшимаго папства, нельзя съ спокойной совѣстью предоставить послѣднее слово въ законодательствѣ». Однако и по мнѣнію Бернольда относительно извѣстной категоріи законовъ можно допустить вэто.

Андервертъ говорилъ такъ: «Народъ долженъ имѣть возможность подвергать своей критикѣ всѣ дѣла, въ которыхъ онъ заинтересованъ. Для практическаго осуществленія этой критики нужно найти самую простую форму—и такой формой является вэто. Посредствомъ цѣлесообразной организаціи его легко освободить отъ агитаторскаго характера, который оно въ иныхъ кантонахъ, дѣйствительно, имѣло. Можно устроить такъ, чтобы втеченіе опредѣленнаго времени каждый желающій и правоспособный опускалъ въ урну свое «нѣтъ» и, если потомъ окажется, что большинство правоспособныхъ высказалось противъ даннаго предложенія, то значитъ, оно отвергнуто. Конечно, при такой системѣ стрѣлка вѣсовъ нѣсколько склоняется на сторону принятія, но въ этомъ вовсе нѣтъ несчастія, такъ какъ можно думать, что представительныя учрежденія имѣютъ въ виду интересы народа. Агитаціи при такомъ порядкѣ будетъ не больше, чѣмъ при простомъ референдумѣ. Въ этой формѣ вэто удовлетворитъ народную волю, не стѣсняя здороваго прогресса. Для обязательнаго референдума вся Швейцарія врядъ ли представляетъ удобную почву. На этомъ большомъ пространствѣ невозможно обсужденіе, которое охватывало бы всю страну. Пресса не можетъ замѣнить такого обсужденія, потому что нѣмецкой прессы не читаетъ французъ-

ская Швейцарія и наоборотъ. Законопроекты и посланія *), которые надо будетъ доставлять каждому гражданину, придется печатать почти въ 600000 экземпляровъ, если устранить оффиціальныя разъясненія. Далѣе, регулярно повторяющійся экспериментъ такого рода, какъ референдумъ, скоро надоѣдаетъ. Число участвующихъ въ голосованіяхъ въ тѣхъ кантонахъ, гдѣ существуетъ референдумъ, постоянно уменьшается, напр.,—въ Цюрихѣ и Тургау; Бернъ тоже радъ, если хоть половина гражданъ принимаетъ участіе въ голосованіяхъ. Недостаточное участіе народа—это главное возраженіе противъ обязательнаго референдума, возраженіе, котораго нельзя сдѣлать противъ вэто».

Изъ среды защитниковъ обязательнаго референдума отвѣчалъ на это Шереръ, бывшій впослѣдствіи членомъ союзнаго совѣта. «Вэто—отжившая форма. Оно представляетъ собою чистое отрицаніе; онъ презумируетъ (предполагаетъ), что каждый согласенъ съ предложеніемъ, кто не говоритъ категорически: «нѣтъ». Вэто, съ одной стороны, спекулируетъ на равнодушіе, а съ другой, вызываетъ дурныя страсти въ народѣ. Референдумъ же—прежде всего средство политическаго образованія, онъ пріучаетъ гражданина обдумывать законопроекты. Гдѣ законопроекты не встрѣчаютъ пониманія, тамъ оно явится постепенно; впрочемъ, народъ имѣетъ достаточно средствъ для того, чтобы выяснять себѣ значеніе предложеній—въ оффиціальныхъ разъясненіяхъ, въ обществахъ, въ прессѣ, при помощи представителей, защищавшихъ данные законопроекты въ совѣтѣ. Такимъ образомъ, референдумъ пробуждаетъ интересъ къ государственной жизни,—а въ республикѣ это дѣло первостепенной важности».

Въ томъ же смыслѣ говорилъ Бруннеръ: «Традиціонное косвенное вэто отжило свое время. Но нельзя рекомендовать также и непосредственнаго вэто Андерверта; оно спекулируетъ на политическое равнодушіе и основывается на недопустимой презумпціи (предположеніи), что отсутствующіе принимаютъ предложеніе; невозможно давать премію за равнодушіе.... Главное преимущество періодическаго референдума состоитъ во взаимодѣйствіи, которое происходитъ при этомъ между народомъ и его представителями. Референдумъ въ этомъ отношеніи представляетъ собою лучшій и болѣе соотвѣт-

*) «Посланіями» къ народу называются въ Швейцаріи оффиціальныя письма, съ которыми представительныя собранія («совѣты») обращаются къ гражданамъ, когда предстоятъ голосованія по конституціоннымъ, законодательнымъ или финансовымъ вопросамъ. Начинаются они словами: «Дорогіе сограждане»,—затѣмъ слѣдуетъ изложеніе обстоятельствъ дѣла, по которому, предстоитъ голосованіе, текстъ предлагаемаго закона или пересмотра конституціи и т. д.; въ заключеніе представительное собраніе излагаетъ верховной власти т. е., народу, свой, обыкновенно мотивированный, совѣтъ, какое рѣшеніе оно считало бы нужнымъ принять; если голосованію подлежитъ предложеніе, представленное народной инціативой, и представительное собраніе не согласно съ нимъ, то оно дѣлаетъ иногда также свое контръ-предложеніе. Такія посланія заблаговременно доставляются на домъ каждому правоспособному гражданину,—конечно, безплатно. *Перев.*

ствующій нашимъ обстоятельствамъ родъ «системы платформъ» (воззванія къ избирателямъ, преимущественно въ Сѣверо-Амер. Соедин. Штатахъ.— *Перев.).* Члены союзнаго собранія вынуждены будутъ сходить со своей высоты къ народу и объяснять, почему они подавали свои голоса такъ, а не иначе. Законовъ будетъ меньше, потому что при каждомъ предложеніи больше, чѣмъ теперь придется думать, нуженъ ли данный законъ, — и этого нельзя считать несчастьемъ. Боятся безъучастности народа; но этотъ аргументъ можно привести также и противъ выборовъ: однако къ голосованіямъ по важнымъ дѣламъ онъ окажется даже совершенно непримѣнимымъ».

Дэйхеръ говорилъ: «Проведеніе референдума въ союзѣ, можетъ быть, трудно, но не неосуществимо. Именно разнообразіе элементовъ швейцарскаго населенія служитъ порукой оживленнаго участія.... О вэто теперь, послѣ опыта сдѣланнаго съ этой агитаціонной машиной въ кантонахъ, не можетъ быть уже и рѣчи.... Введеніе непосредственныхъ народныхъ правъ есть настоятельная необходимость, которую мы сами создали усиленіемъ власти представительства въ союзѣ».

Кафлишъ указалъ на положеніе дѣлъ въ Граубюнденѣ: «Референдумъ относительно законовъ и государственныхъ договоровъ, говорилъ онъ: существуетъ уже нѣсколько сотъ лѣтъ. Въ новѣйшее время рядомъ съ нимъ возникъ еще факультативный финансовый референдумъ. Референдумъ въ Граубюнденѣ доказалъ свою цѣлесообразность. Постановленія, соотвѣтствовавшія потребностямъ страны, тамъ принимались, а такія, которыя оскорбляли народное чувство,—отвергались. Если въ иныхъ кантонахъ референдумъ обнаружилъ темныя стороны, то причины такого явленія лежатъ, можетъ быть, больше въ неправильномъ примѣненіи референдума, чѣмъ въ самомъ этомъ народномъ правѣ. Въ Граубюнденѣ участіе народа въ голосованіяхъ референдума все такое же оживленное, какъ и сотни лѣтъ тому назадъ... Одной лишь хорошей администраціей народъ не всегда удовлетворяется; система, цѣлыя десятилѣтія царившая въ Цюрихѣ, пала отъ вѣянія новаго народнаго духа. Аналогія съ тѣмъ, что теперь существуетъ въ союзѣ, тутъ очевидна».

Веберъ изъ Берна считалъ опасеніе, что референдумъ надоѣстъ народу, неосновательнымъ, если только соблюдать мѣру въ числѣ издаваемыхъ законовъ и раціонально устроить голосованія. «И опасеніе большихъ расходовъ тоже преувеличено. Одно голосованіе референдума въ Бернѣ стоитъ приблизительно 9000 франковъ; во всей Швейцаріи оно обойдется приблизительно 50000 франковъ».

Вижье порицалъ, что противъ обязательнаго референдума приводятся тѣ же самыя возраженія, которыя въ тридцатыхъ годахъ приводились противъ идеи державности народа вообще. «Прежнія опасенія не оправдались. Съ другой стороны,—не найдется такой силы, которая могла бы задержать

развитіе нашего народа. Державность народа и въ союзѣ по необходимости будетъ выше державности кантоновъ и несомнѣнно, что конституціонные конфликты постоянно будутъ разрѣшаться въ пользу народа. Народъ, который уже цѣлые годы вездѣ рѣшаетъ судьбу конституцій, способенъ также произносить приговоры и относительно законовъ. Впрочемъ, и представительныя учрежденія не всегда являются воплощеніемъ мудрости. Хорошіе законы могутъ не пройти и въ совѣтахъ. Народъ за разъясненіями будетъ обращаться также и къ интеллигенціи. Сверхъ того, обсужденіе законовъ происходитъ въ совѣтѣ, а народъ хочетъ только произносить послѣднее слово, высказываться, принимаетъ ли онъ соотвѣтствующій законъ, или нѣтъ».

По вопросу объ объемѣ референдума предлагали нѣкоторые предметы подчинить обязательному, а другіе факультативному референдуму. Одни говорили, что народному голосованію должны подлежать только законы относительно правъ гражданъ, другіе же стояли за то, чтобы подвергать референдуму и законы административнаго характера. Первые говорили, что только законы, относящіеся къ частнымъ и публичнымъ правамъ гражданъ, имѣютъ постоянный характеръ, а законодательство по административнымъ вопросамъ мало интересно для гражданина. Другіе же утверждали, что законы о желѣзныхъ дорогахъ, банкахъ, таможенныхъ тарифахъ имѣютъ для гражданъ такую же или даже большую важность, чѣмъ уголовное или гражданское право. Нѣкоторые хотѣли изъять изъ референдума постановленія и подвергать ему только законы. Относительно финансоваго референдума споры велись о высотѣ суммы, при которой онъ долженъ имѣть мѣсто. Государственные договоры большинство желало исключить изъ референдума. Неоднократно высказывался такой взглядъ, что на народныя голосованія должны передаватся лишь основныя положенія законовъ, дабы не утомлять народа подробными законопроектами.

Большое значеніе имѣло рѣшеніе того вопроса, должно ли голосованіе производиться только народомъ или одновременно и народомъ, и кантонами. Говорили, что если будутъ введены народныя голосованія, то опредѣленное число кантоновъ должно имѣть право требовать назначенія голосованія. Этотъ взглядъ не встрѣтилъ возраженій; за то оппозицію вызвало требованіе, чтобы при голосованіяхъ рѣшеніе принадлежало не только гражданамъ Швейцаріи, но и самимъ кантонамъ. Если бы былъ введенъ кантональное голосованіе, то послѣднее слово принадлежало бы большинству не только народа, но и кантоновъ, при чемъ каждый кантонъ имѣлъ бы одинъ голосъ, а полукантонъ—полъ-голоса, совершенно такъ же, какъ это установлено относительно измѣненій союзной конституціи.

Сегессеръ требовалъ кантональнаго голосованія въ такихъ словахъ: «Въ единомъ государствѣ переходъ отъ представительной системы къ демократіи

совершается легко; тутъ просто лишь уничтожается фикція передачи власти. Въ союзномъ же государствѣ совершенно иное. У насъ нѣтъ державнаго швейцарскаго народа, а только державныя населенія кантоновъ, изъ державности которыхъ отдѣльные предметы выдѣлены и переданы союзной власти, состоящей изъ двухъ факторовъ: ни одинъ изъ этихъ двухъ факторовъ не можетъ быть устраненъ безъ того, чтобы союзное государство не превратилось или въ союзъ государствъ, или въ единое государство... Сама демократія содержитъ въ себѣ зерно абсолютизма; въ демократической республикѣ большинство народа есть неограниченный властелинъ. Абсолютизмъ демократіи долженъ имѣть у насъ противовѣсъ въ федералистической организаціи государства. Только этимъ путемъ будетъ спасена старинная швейцарская свобода. Но федералистическая организація разрушится, если будетъ уничтожено кантональное голосованіе».

Не менѣе настойчиво защищали кантональное голосованіе также Эстоппэ и Фази,—послѣдній, впрочемъ, лишь на тотъ случай, если будетъ введенъ референдумъ, который онъ оспаривалъ. Они говорили, что швейцарскій народъ не есть верховный владыка Швейцаріи; верховная власть всего швейцарскаго народа лишь фикція, которая соотвѣтствуетъ идеѣ единаго, а не союзнаго государства. На практикѣ, утверждалъ Эстоппэ, кантональное голосованіе не представляетъ никакой опасности; вполнѣ хорошему закону не страшно голосованіе кантоновъ.

Подобный же взглядъ защищалъ Дубсъ (Dubs). Въ союзѣ, говорилъ онъ—двѣ верховныя власти: кантональная и національная, между ними возможенъ лишь договоръ, компромиссъ. Введеніе простого народнаго голосованія нарушитъ это отношеніе. Съ замѣной двойного основанія союза однимъ Швейцарія вступитъ на путь къ монархіи. «Идея, на которой основывается нашъ союзъ, есть идея равноправности его членовъ... Изъ этой идеи въ 1848 г. возникла двухпалатная система; идея равенства гражданъ положена въ основу національнаго совѣта, идея же равенства земель—въ основу совѣта кантоновъ. Этотъ принципъ равенства членовъ въ государствѣ, принципъ, на которомъ основывается наше значеніе въ европейской системѣ государствъ, будетъ уничтоженъ введеніемъ исключительно народнаго голосованія... Если кантоны могутъ вызвать голосованіе, то было бы послѣдовательно, чтобы они имѣли право также участвовать въ немъ, иначе вы превратите государя въ просителя... Если будетъ уничтожено кантональное голосованіе, то скоро послѣдуетъ за нимъ и совѣтъ кантоновъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ существуютъ двѣ палаты: онѣ представляютъ собой искуственное средство примиренія правъ монарха съ правами народа и ненавистны народамъ. У насъ же двухпалатная система имѣетъ основу въ державности кантоновъ... Рѣшительному большинству народа всегда будетъ соотвѣтствовать и большинство кантоновъ;

при ничтожномъ же большинствѣ народа (которое поддерживается только меньшинствомъ кантоновъ) не мѣшаетъ снова обсудить данный вопросъ».

Въ противоположность вышеупомянутымъ ораторамъ, Блюмеръ проводилъ рѣзкое различіе между голосованіями по вопросамъ относительно конституціи и относительно законовъ. «Если для измѣненія конституціи», говорилъ онъ, «требуется кантональное голосованіе, то достаточное основаніе этого состоитъ въ томъ, что въ конституціонныхъ вопросахъ дѣло идетъ о разграниченіи компетенцій между союзомъ и кантонами. Законодательство же есть лишь примѣненіе компетенцій, уже переданныхъ союзу, и содѣйствіе кантоновъ здѣсь не имѣетъ такого основанія, какъ при голосованіяхъ по конституціоннымъ вопросамъ. Поэтому при референдумѣ вопросъ сводится не къ тому, отнять ли у кантоновъ право, которое они уже имѣли, а къ тому, дать ли имъ новое право? Для этого же нѣтъ никакого основанія. Союзное законодательство и такъ встрѣтитъ столь много затрудненій въ народѣ, что контональный референдумъ въ этомъ отношеніи, съ одной стороны, излишенъ, а съ другой, онъ превратилъ бы союзное законодательство въ фикцію».

Каппелеръ указывалъ на то, что референдумъ кантоновъ имѣлъ бы регрессивный характеръ и непремѣнно вызвалъ бы конфликты. «Если народъ, говорилъ онъ, конституціоннымъ путемъ передалъ своимъ уполномоченнымъ компетенцію вырабатывать законы по какому нибудь предмету и такимъ образомъ уступилъ часть своей державности союзу, то было бы въ высшей степени опаснымъ, впослѣдствіи для каждаго отдѣльнаго закона снова требовать согласія обоихъ факторовъ: народа и кантоновъ. Это была бы самая реакціонная машина, какую только можно себѣ представить, потому что возможенъ и такой случай, что власть перешла бы въ руки одной пятой части гражданъ, которые представляютъ собою двѣнадцать контоновъ. Этотъ порядокъ тормозилъ бы всякое развитіе, сдѣлалъ бы невозможнымъ всякій здоровый прогрессъ, потому что при немъ большинство народа могло бы попасть подъ власть меньшинства. Но такой порядокъ недопустимъ не только съ этой точки зрѣнія: онъ содержитъ въ себѣ также страшную опасность для самихъ контоновъ и легко могло бы выйти нѣчто, совершенно противоположное тому, чего хотятъ достигнуть. А именно, если бы когда нибудь, во время сильнаго общественнаго движенія, большинство народа приняло какое либо неотложное рѣшеніе, а меньшинство, представляемое большинствомъ кантоновъ, отвергло его, то, несомнѣнно, поднялся бы вопросъ о самомъ существованіи кантоновъ и большинство народа очень легко могло бы придти къ мысли устранить это препятствіе инымъ путемъ, какъ говорится,—das Kind mit dem Bade auszuschütten *)».

*) Нѣмецкая пословица: «выплеснуть съ водой и ребенка». Употребляется она въ смыслѣ—переусердствовать, хватить черезъ край. *Перев.*

Въ томъ же смыслѣ говорилъ Гугъ: «Неодинаковое значеніе гражданъ различныхъ кантоновъ невозможно оставить на будущее время. Оно означаетъ борьбу членовъ съ тѣломъ». Штаммъ обратилъ вниманіе на несообразность порядка, при которомъ одиннадцать кантоновъ съ 600,000 населенія могутъ отвергнуть рѣшеніе остальныхъ контоновъ съ двумя милліонами душъ населенія; на случай же принятія кантональнаго голосованія онъ рекомендовалъ установить 70 контональныхъ голосовъ и распредѣлить ихъ пропорціонально между кантонами такъ, чтобы самые большіе кантоны получили по пяти голосовъ, а самые меньшіе по два.

Пренія объ *инициативѣ* заняли меньше времени, чѣмъ пренія о референдумѣ. «Мнѣ кажется», говорилъ Шаллеръ, «что совѣты союза должны подождать результатовъ опыта въ кантонахъ, прежде чѣмъ вводить такое установленіе, котораго нѣтъ ни въ одной странѣ Европы и Америки... Въ нашемъ отечествѣ граждане пользуются самой широкой политической свободой; у нихъ есть свобода печати, свобода коалицій, свобода петицій. Законодательные совѣты союза черезъ каждые три года подвергаются періодическому обновленію; они постоянно освѣжаются посредствомъ народныхъ выборовъ. Невозможно допустить, чтобы имъ были неизвѣстны дѣйствительныя потребности страны или чтобы они отказались ввести реформу, надобность въ которой станетъ общепризнанной».

Эшеръ отвергалъ инниціативу, какъ установленіе непрактичное. Если 50000 гражданъ, говорилъ онъ, могутъ сдѣлать свое предложеніе, то ничто не помѣшаетъ другимъ 50000 и третьимъ 50000 выступить также со своими, можетъ быть, прямо противоположными проектами и тоже требовать голосованій, что неизбѣжно должно вызвать страшную путаницу. Эта суматоха, прибавилъ Эшеръ, будетъ тѣмъ большей, что мы имѣемъ дѣло съ 22 народностями, исторія и современное положеніе которыхъ различны. Не надо забывать, что въ Сѣверной Америкѣ, на которую такъ часто указываютъ, никому и въ голову не приходитъ снабжать конституцію союза подобными «предохранительными клапанами».

Противоположный взглядъ высказалъ женевецъ Фридерихъ. Онъ предложилъ такую статью: «На голосованіе народа и кантоновъ должно передаваться всякое предложеніе, представленное 50000 правоспособныхъ гражданъ и имѣющее своимъ предметомъ принятіе или отверженіе какой либо статьи конституціи или закона. Союзное собраніе имѣетъ право передъ голосованіемъ дать свой отзывъ». Это предложеніе онъ защищалъ въ такихъ словахъ: «Дѣло идетъ прежде всего о принципѣ народной державности, который нужно провести въ возможно болѣе удобной формѣ и широкихъ размѣрахъ. Не логичнѣе ли, не безопаснѣе ли дать народу средство законнымъ путемъ выражать свою волю, когда онъ пожелаетъ непосредственно вмѣ-

шаться въ дѣло законодательства или измѣнить постановленія своихъ представителей, не принуждая его обязательно прибѣгать къ этимъ послѣднимъ? Если у народа нѣтъ этого законнаго средства, то онъ постоянно будетъ искать другихъ средствъ въ серьезныхъ кризисахъ національной жизни. Предложенная мной система имѣетъ практическія преимущества, которыя легко доказать. Она позволяетъ народу высказываться, совершенно не касаясь личностей. Политическая борьба слишкомъ часто становится личной, политическія партіи—личными партіями; поэтому хорошо, если можно избавиться отъ такихъ явленій тѣмъ, что избиратели получатъ возможность высказываться не посредствомъ выборовъ, а посредствомъ простыхъ «да» или «нѣтъ». Съ другой стороны, право иниціативы, предоставленное опредѣленному числу избирателей, позволитъ гражданамъ группироваться около какихъ нибудь положительныхъ программъ, вмѣсто того чтобы соединяться только для переворота и разрушенія». Подобнымъ же образомъ и еще нѣкоторые защищали иниціативу съ той разницей, что другіе хотѣли, чтобы при голосованіяхъ, назначаемыхъ по требованію народа, контоны не имѣли права голоса. Дэйхеръ придавалъ иниціативѣ еще большее значеніе, чѣмъ референдуму, и называлъ ее правомъ, которое даетъ народу возможность проводить свои желанія и требованія въ залу совѣта.» «Говорятъ», замѣчаетъ онъ, «что народъ уже имѣетъ право петицій и что этого достаточно. Но какая же польза отъ права петицій, если представители не удовлетворяютъ народнаго желанія, какъ это было въ Тургау по желѣзнодорожному дѣлу, когда подавали петицію 14,000 изъ 21,000 гражданъ? Новые выборы тоже не могутъ въ достаточной степени замѣнить иниціативу; они имѣютъ болѣе личный, иниціатива же—болѣе дѣловой, принципіальный характеръ». Фееръ-Герцогъ видѣлъ истинную демократію только въ представительной системѣ, но полагалъ что ее можно соединить съ иниціативой. Иниціатива, говорилъ онъ есть только организованное право петицій. «Если петицію поддерживаетъ значительное число гражданъ, то совѣты должны признать предложеніе важнымъ, подвергнуть его обсужденію, и если этимъ путемъ не получится никакого положительнаго результата, то рѣшеніе относительно петиціи долженъ произнести народъ». Бюрли, возражая противъ обязательнаго референдума, тоже защищалъ иниціативу: чтобы рѣшить, говорилъ онъ, хорошъ ли данный законъ, народъ сперва долженъ видѣть его на практикѣ, но затѣмъ онъ долженъ имѣть самую широкую свободу требовать его измѣненія.

Дубсъ тоже принадлежалъ къ сторонникамъ иниціативы *). Какъ предоставлена народу иниціатива относительно измѣненія конституціи, такъ

*) Dubs, Die schweizerische Demokratie in ihren Fortentwicklung (1868), стр. 35 и слѣд. и «Zur Verständigung» (1871), стр. 93.

можно предоставить ему и инціативу относительно законодательства. Но Дубсъ видѣлъ въ инціативѣ только усиленное право петицій; онъ хотѣлъ только, чтобы совѣты обязаны были въ ближайшемъ засѣданіи обсудить вопросъ, указанный инціативой, и свое—положительное или отрицательное—рѣшеніе предложить народу. Если народъ не приметъ предложенія совѣтовъ, то онъ можетъ приступить къ инціативѣ относительно измѣненія конституціи. Такую инціативу, при которой предложенія непосредственно должны передаваться на народное голосованіе, которая давала бы возможность обращаться къ народу, какъ выражался Дубсъ, «за спиной совѣтовъ», онъ называлъ «анархической».

Картере самую прочную гарантію того начала, что законы исходятъ изъ народной воли, видѣлъ въ правѣ отозванія. «А такъ называемыя народныя права», говорилъ онъ, «производятъ только впечатлѣніе демократическаго сплетничанья». Фееръ-Герцогъ же соединилъ право отозванія съ инціативой: послѣдняя относится къ праву отозванія, какъ предостереженіе къ наказанію. Виртъ-Зандъ предложилъ такое право отозванія, по которому каждый представитель можетъ быть отозванъ гражданами своего округа; такое же право отозванія, которое позволяло бы отозвать только все союзное собраніе, въ виду краткости срока, на который избирается это послѣднее, осталось бы, по его словамъ, безъ практическаго примѣненія.

Избраніе союзнаго совѣта непосредственно народомъ, которое тоже часто включается въ число народныхъ правъ, горячо защищалъ въ залѣ совѣта Картере. Всѣ члены союзнаго совѣта, по его мнѣнію, должны назначаться всѣми швейцарцами посредствомъ подачи голосовъ на закрытыхъ запискахъ. Картере подкрѣплялъ свое предложеніе федералистическими соображеніями: какъ движеніе въ пользу пересмотра, говорилъ онъ, ищетъ противовѣса кантонализму въ союзномъ собраніи, такъ и федерализмъ долженъ искать противовѣса преобладанію союзнаго собранія въ народѣ. И раздѣленіе властей тоже требуетъ, вмѣсто косвеннаго, прямого избранія исполнительной власти. Ошибается тотъ, кто думаетъ, что референдумъ и инціатива могутъ сломить всемогущество парламента: гораздо лучше сдѣлаютъ это семь членовъ союзнаго совѣта, непосредственно избираемые народомъ. Подобнымъ-же образомъ Картере желалъ, чтобы даже члены союзнаго суда избирались народомъ. Вотье обратилъ вниманіе на практическую сторону этого вопроса; онъ говорилъ, что въ народѣ сумѣютъ найти подходящихъ людей и безъ чрезмѣрной партійной агитаціи. Шереръ полагалъ, что исполнительная власть, не связанная съ народнымъ представительствомъ, гораздо лучше можетъ выполнять свою задачу, чѣмъ власть, зависящая отъ парламента. Гугеньюлеръ, возражая на это, удивлялся, что федералистъ Картере предлагаетъ непосредственное избраніе членовъ союзнаго совѣта, такъ какъ это избраніе непремѣнно привело бы къ

единому государству. Не всегда, прибавилъ онъ, любимцами народа бываютъ лучшіе люди. «При короткомъ срокѣ избранія страной будутъ управлять вожди партій, при долгомъ же исполнительная власть станетъ сильнѣе народнаго представительства. Народное избраніе приведетъ къ дуализму и конфликтамъ». Фееръ-Герцогъ упомянулъ о раздорахъ, которые существовали въ Женевѣ между государственнымъ совѣтомъ и представительствомъ и, по его мнѣнію, не говорили въ пользу введенія такой системы въ союзѣ.

Во время преній неоднократно упоминали о Сѣверо-Американскомъ союзѣ, то въ качествѣ примѣра избранія президента не народомъ, а особыми выборщиками, то для доказательства того, что опасно давать въ союзномъ совѣтѣ представительство различнымъ партіямъ въ лицѣ семи человѣкъ, то, наконецъ, затѣмъ, чтобы указать на невозможность проводить сравненія между этими странами, исторіи которыхъ такъ различны. Этотъ предметъ затрагивался еще во время подготовительныхъ работъ по пересмотру 1865 г.; докладъ коммиссіи совѣта кантоновъ, выражая опасеніе, что непосредственное избраніе союзнаго совѣта привело бы къ неравномѣрному представительству различныхъ мѣстностей, высказывалъ тогда мысль, что народъ несомнѣнно скорѣе нашелъ бы одного человѣка, къ которому онъ можетъ питать довѣріе,—чѣмъ семь человѣкъ. Въ такомъ случаѣ этотъ человѣкъ взялъ бы на себя всю отвѣтственность, тогда какъ если будетъ избрано семь членовъ совѣта, то каждый изъ нихъ можетъ прятаться за спиной другого,—и управленіе при одномъ представителѣ было бы цѣльнымъ. «Но», прибавлялъ отчетъ, «такое предложеніе было бы слишкомъ новымъ въ Швейцаріи и слишкомъ непопулярнымъ для того, чтобы коммиссія могла сдѣлать его». Такъ какъ въ существующей организаціи не замѣчается особенныхъ недостатковъ, то тѣмъ меньше можетъ быть надобности измѣнять ее» *).

Мы узнаемъ еще другія мнѣнія о различныхъ народныхъ правахъ, если мы, такъ сказать, обобщая дебаты, приведемъ съ незначительными пропусками нѣкоторыя изъ самыхъ выдающихся рѣчей, произнесенныхъ по этому предмету.

Конценбахъ настойчиво защищалъ существующій порядокъ.

«Ни нашъ собственный опытъ», говорилъ онъ, «ни опытъ другихъ странъ не говорятъ въ пользу необходимости введенія народнаго референдума. При одномъ, неограниченномъ собраніи можно было бы признать необходимость передачи постановленій на рѣшеніе кантоновъ посредствомъ референдума. Но у насъ двойное представительство въ союзѣ служитъ лучшей гарантіей правильнаго хода законодательства, чѣмъ та, которую могъ бы дать народный референдумъ. Безъ всякаго сомнѣнія во введеніи референдума нѣтъ никакой надобности.

*) Стр. 24 и 25. Ср. Segesser. Kleine Schriften, III т., стр. XXVI.

«Да и цѣлесообразно ли было бы введеніе его? Никто, положа руку на сердце, не можетъ сказать, что когда говорятъ о счастливой, прогрессирующей Швейцаріи, то имѣютъ въ виду прежде всего Граубюнденъ и Валлисъ съ ихъ референдумомъ и кантоны, въ которыхъ государственныя дѣла рѣшаются мірскими сходами. И у прекрасно организованнаго граубюнденскаго народа бываютъ вопросы,—именно, по финансовымъ дѣламъ, — которые трудно рѣшить при референдумѣ. Въ Валлисѣ референдумъ уничтожилъ законъ о школахъ... Прогрессивныя идеи возникаютъ не въ массахъ, а въ головахъ единицъ. Опытъ, вынесенный изъ практики референдума ново-демократическими кантонами, имѣетъ двѣ стороны. Въ Бернѣ въ послѣднее время, чтобы провести субвенцію двухъ желѣзныхъ дорогъ, пришлось затѣять еще третью дорогу—безъ предварительныхъ разысканій, безъ общества предпринимателей, безъ капитала.

«Къ тому же референдумъ еще слишкомъ дорогъ. Милліоны, которые можно было бы затратить на регулированіе Роны и Рейна, расходуются на референдумъ въ Граубюнденѣ и Валлисѣ, тормозившій всякій прогрессъ. Я уже не говорю о горахъ печатныхъ публикацій, необходимыхъ при референдумѣ.

«Ошибается тотъ, кто говоритъ, что при референдумѣ облегчится исполненіе законовъ. Напротивъ, когда какое-нибудь постановленіе будетъ принято незначительнымъ большинствомъ, то исполненіе его окажется еще болѣе труднымъ, если не невозможнымъ.

«Мы не должны увлекаться химерой, теоріей и оставлять тотъ строй, при которомъ страна съ 1848 г. спокойно и постоянно шла впередъ. Референдумъ, съ кантональнымъ голосованіемъ или безъ него, убиваетъ кантоны, а съ ними и федерализмъ. Но единая республика подвержена всѣмъ опасностямъ единаго государства.

«Право отозванія приведетъ къ нездоровой агитаціи; въ такихъ случаяхъ будутъ пользоваться всѣми средствами прессы и частныхъ обществъ для того, чтобы очернить людей, пока они дѣйствительно не будутъ представлятся черными въ воображеніи наивныхъ гражданъ. Бернъ имѣлъ въ этомъ отношеніи тяжелый и печальный опытъ. Но при нашемъ короткомъ періодѣ избранія въ отозваніи и нѣтъ совершенно никакой надобности.

«Оставимъ вообще всякія конституціонныя новшества и сохранимъ то, что у насъ есть и что уже такъ долго оказывается цѣлесообразнымъ».

Эшеръ признавалъ, что невозможно и спорить о томъ, имѣетъ ли народъ право требовать чистой демократіи, но дѣло, идетъ въ союзномъ собраніи лишь о томъ, какой совѣтъ нужно дать народу относительно размѣра тѣхъ правъ, которыя онъ хочетъ получить. Затѣмъ Эшеръ продолжалъ: «Намъ предстоитъ теперь дать нашему государству совершенно

новыя основы. Недавнее прошлое Швейцаріи, богатая жизнь послѣднихъ десятилѣтій, уваженіе, которымъ пользуется наше союзное государство заграницей, врядъ ли могутъ оправдать такую перемѣну. Ни одинъ изъ законовъ, изданныхъ союзнымъ собраніемъ за все время его дѣятельности, не былъ бы отвергнутъ народомъ; объ угнетеніи нашего народа не можетъ быть и рѣчи. Ни во Франціи, ни въ Соединенныхъ Штатахъ до сихъ поръ никто и не думалъ о томъ, чтобы замѣнить представительную республику чисто-демократической. Да и примѣры, имѣвшіе мѣсто заграницей, не побуждаютъ насъ къ тому шагу, который намъ предлагается.

«Въ доказательство необходимости перехода къ чистой демократіи приводятъ то, что увеличившаяся центральная власть нуждается въ противовѣсѣ; но противовѣсъ этотъ ищутъ опять таки въ швейцарскомъ народѣ, главномъ носителѣ централитаціи: гдѣ же здѣсь логика? Если народныя права введены въ цѣльныхъ кантонахъ, то это еще далеко не доказываетъ того, что они хороши и для сложнаго союзнаго государства; различія между этими государственными организмами безчисленны».

«Референдумъ, говорятъ, есть средство политическаго образованія народа; но если это вѣрно, то какъ же объяснить то замѣчательное явленіе, что въ образованномъ и стремящемся къ дальнѣйшему образованію цюрихскомъ кантонѣ приходится сгонять гражданъ къ урнамъ угрозой штрафа въ 50 сантимовъ»?

«Говорятъ еще, что союзное собраніе слишкомъ далеко отъ народа и поэтому, будто-бы, необходимъ референдумъ. Члены союзнаго собранія находятся среди народа въ такой же степени, какъ и остальные граждане, и если предметы, обсуждаемые въ союзномъ собраніи далеки отъ народа и не интересуютъ его, то это скорѣе доводъ противъ референдума, чѣмъ въ его пользу.

«Право отозванія въ томъ видѣ, въ какомъ предложилъ его Картерe, можно принять, но, по моему мнѣнію, только съ двумя измѣненіями: увеличивъ число иниціантовъ для отозванія съ 30,000 до 50,000 и соединивъ его съ отозваніемъ союзнаго совѣта.

«При референдумѣ большая часть народа голосуетъ не со знаніемъ и пониманіемъ дѣла, а лишь руководствуясь чутьемъ: это плохой способъ установленія законовъ. Референдумъ ослабляетъ отвѣтственность учрежденій и ни народъ, ни кто либо иной не беретъ на себя этой отвѣтственности.

«Референдумъ не есть средство прогресса; прогрессъ и народное голосованіе отнюдь не тожественны. Чего только не дѣлали во Франціи посредствомъ народнаго голосованія! Опыты сдѣланные съ референдумомъ въ Швейцаріи: въ Базельской Землѣ, въ Ааргау, въ Тургау и даже въ Цюрихѣ, далеко не всѣ говорятъ въ его пользу. Народъ такъ же мало непогрѣшимъ, какъ

и папа, и кто говоритъ ему это, тотъ поступаетъ честнѣе, чѣмъ льстецы народа. Народные льстецы не лучше льстецовъ государей. Знаменательно для выясненія истиннаго характера референдума, что одинъ депутатъ вельшской Швейцаріи говорилъ: нужно вотировать за референдумъ, потому что онъ представляетъ собою тормазъ; знаменательно далѣе и то, что его берутъ подъ свое покровительство и самые консервативные элементы.

«Если референдумъ и самъ себѣ не заслуживаетъ сочувстія, то для союзнаго государства онъ ужъ вовсе не годится. Въ союзномъ государствѣ невозможно устранить кантональный референдумъ. Компетенціи союза передаются не единому, а двойному союзному государству и ими могутъ пользоваться лишь оба фактора союзнаго государства вмѣстѣ. Этотъ государственно-правовой принципъ нисколько не измѣняется, если даже создаются новыя установленія.

«Инициатива тоже имѣетъ большіе недостатки. Она дѣлаетъ невозможными окончательныя рѣшенія; законы при ней навсегда остаются временными. Это опасно относительно законовъ, имѣющихъ въ виду опредѣленныя періодическія функціи, и еще опаснѣе относительно государственныхъ договоровъ и нѣкоторыхъ постановленій. Далѣе, инициатива лишь съ трудомъ можетъ выразить волю инициантовъ, а очень часто это для нея совершенно невозможно. Затѣмъ, предложенія, возникающія путемъ инициативы, могутъ накопляться, отчасти впадать въ противорѣчія другъ съ другомъ; это вызоветъ безпредѣльную путаницу и дурное законодательство. Въ Цюрихскомъ кантонѣ законъ о взысканіи долговъ и конкурсахъ принятъ путемъ народной инициативы, хотя его ни разу не обсуждало представительное собраніе».

Большое впечатлѣніе произвела рѣчь Вельти, защищавшаго сохраненіе представительной системы въ слѣдующихъ словахъ:

«Народъ, какъ верховный владыка, имѣетъ право на все, на что простирается его власть. Но власть его имѣетъ свои предѣлы, и мы обязаны указать, гдѣ по нашему убѣжденію находятся эти предѣлы. Если народныя права достигаютъ цѣли: установить единеніе представителей съ народомъ, объединить идеи и духъ времени съ чувствами и мыслями народа, то, конечно, въ нихъ заключается великая государственныя мудрость, которая нашла философскій камень и замѣняетъ умственный трудъ государственнаго дѣятеля работой непогрѣшимой машины. Но надо тщательно присмотрѣться, дѣйствительно ли народныя права выполняютъ эту высокую задачу?

«Здѣсь намъ незачѣмъ разсматривать вэто въ кантонахъ, а только въ союзѣ. Наше союзное государство основывается на сложной державности. Кантонъ Ури въ извѣстныхъ союзныхъ дѣлахъ имѣетъ такое же значеніе, какъ и кантонъ Бернъ. Въ 1848 г. оба фактора были очень

удачно соединены, и совѣтъ кантоновъ теперь тоже отнюдь не можетъ считаться пятой спицей въ колесницѣ. Слѣдуетъ ли намъ идти дальше? Введеніе кантональнаго голосованія вызвало бы конфликты, а они неизбѣжно повлекли бы за собой смерть кантоновъ. Прежніе наказы сейма допускали еще нѣкоторое движеніе; кантональныя голосованія гораздо неподвижнѣе. Совѣтъ кантоновъ безъ наказовъ не имѣетъ смысла рядомъ съ кантональными голосованіями; вообще, двухпалатная система ненужна для одной лишь подготовительной работы.

«Народное голосованіе, можетъ быть, и хорошо для кантоновъ, но оно теряетъ свою цѣну по мѣрѣ того, какъ кругъ его расширяется. При 8000000 голосующихъ французовъ свобода индивида—одна лишь фраза, которой обманываютъ народы. Державность—золотая основа нашихъ учрежденій; но если этимъ золотомъ покрыть 500000 карточекъ-голосованій, то мы получимъ лишь мишуру и сусальное золото. Мірскіе сходы представляютъ собой живое учрежденіе, которое невозможно сравнивать съ бумажнымъ референдумомъ. Они даютъ чувству державности гражданина практическое выраженіе, референдумъ же замѣняетъ человѣка бумажкой и разрушаетъ живое сознаніе связи его со всѣмъ государствомъ.

«Полагаютъ, будто народъ можетъ голосовать относительно всѣхъ законовъ. Я же нахожу, что пастухъ съ торговымъ уставомъ или конюхъ съ гражданскимъ процессомъ въ рукахъ, подготовляющійся къ практическому примѣненію своихъ державныхъ правъ,—каррикатура. Представительство не такое установленіе, которое легко выбросить за окно: это—природа, которая всегда вернется, какъ вы ее не изгоняйте. Въ государствѣ референдума идея представительства тоже снова возвращается въ лицѣ пословъ, которые должны разъяснять законы народу. Для этой учительской дѣятельности могутъ быть избраны лишь немногіе и они тоже могутъ быть не свободны отъ односторонности. Но рядомъ съ ними и вмѣсто нихъ проберутся къ гражданамъ другіе люди, которые захотятъ обдѣлывать свои дѣла съ голосующими. На беззащитнаго верховнаго владыку набросятся всѣ прежніе привиллегированные, и въ десять лѣтъ народъ станетъ жертвой грабежа партій, промышленниковъ, духовенства.

«Народъ и до сихъ поръ, безъ референдума, имѣлъ полную возможность избавиться отъ нежелательныхъ ему мѣропріятій. Мы имѣемъ самое свободное избирательное право, свободу печати, полное право коалицій и—въ каждомъ домѣ ружье. Вотъ, гарантіи свободы, сдѣлавшія великими другіе народы, и если мы эти гарантіи не такъ разработали, какъ нѣкоторые другіе народы, то вина тутъ не въ нашихъ учрежденіяхъ, а въ насъ самихъ.

«Я убѣжденъ, что народъ—не законодатель; если бы я былъ

простымъ человѣкомъ и мнѣ предложили книги закона, я бы отвѣтилъ: я не книжникъ,—но и не фарисей. Однако народъ умѣетъ правильно оцѣнивать своихъ представителей и руководителей государства. Еще Монтескьё говорилъ, что народы должны принимать участіе въ замѣщеніи государственныхъ должностей. Съ этой точки зрѣнія я высказываюсь за право отозванія союзныхъ властей.

«Инициатива имѣетъ тотъ недостатокъ, что она не допускаетъ постояннаго, неизмѣннаго исполненія законовъ и постановленій, такъ какъ они каждую минуту могутъ быть измѣнены путемъ инициативы. Далѣе, инициатива можетъ представить совѣтамъ такія предложенія, разработывать которыя имъ запрещаютъ совѣсть и убѣжденія. Но совѣсть еще выше народной державности, и конфликтъ между убѣжденіемъ и народной волей можетъ быть разрѣшенъ только путемъ отозванія.

«Конституціонная жизнь въ Швейцаріи съ нѣкоторыхъ поръ, повидимому, склоняется больше къ формальной сторонѣ. Въ два десятилѣтія мы составили болѣе 50 конституцій. И все таки съ конституціями создавались только формы. Счастьемъ и благосостояніемъ Швейцаріи и уваженіемъ, которымъ она пользуется заграницей, мы обязаны болѣе плодамъ конституціонныхъ формъ, чѣмъ самимъ этимъ формамъ. Въ общинѣ права граждамъ должны быть расширены; тамъ каждый способенъ принимать участіе въ обсужденіяхъ. А затѣмъ,—каждый франкъ, затраченный на народнаго учителя, важнѣе для благосостоянія страны, чѣмъ эта бумажное установленіе съ 500000 карточекъ».

Противоположный взглядъ защищалъ Г. Циглеръ. Онъ упрекалъ либераловъ въ томъ, что они раньше искали союза съ демократической партіей, такъ какъ безъ нея нельзя было-бы добиться централизаціи; теперь же послѣ того, какъ большая часть матеріальныхъ пріобрѣтеній уже обезпечена, они удаляютъ негра: онъ сдѣлалъ свое дѣло.

«Но демократія», воскликнулъ ораторъ, «демократія не уйдетъ; ей принадлежитъ будущее!»

«Въ вопросѣ о народоправствѣ дѣло идетъ не о томъ, чтобы дать народу право, а о томъ, оставить ли за союзнымъ собраніемъ послѣднее рѣшеніе въ законодательствѣ, которое по праву принадлежитъ націи,—или нѣтъ? Референдумъ не такое смѣшное установленіе, какимъ его изображаютъ нѣкоторые ораторы. У насъ уже есть референдумъ въ его существенной части и онъ служитъ основой всего нашего публичнаго права: конституція принимается только путемъ референдума. Референдумъ поднимаетъ гражданина выше уровня будничной жизни, дѣлаетъ его представителемъ всеобщей, національной воли. Это, право, не дурно,—а тѣмъ болѣе не смѣшно. Никто не дерзнетъ попытаться отнять у народа кон-

ституціонный референдумъ. Законодательный же референдумъ есть ни что иное, какъ самое естественное послѣдствіе конституціоннаго референдума.

«Теорія опеки надъ народомъ, надъ misera contribuens plebs, напоминаетъ времена деспотіи и, для демократіи, проникнутой совершенно инымъ духомъ, она не понятна. Для демократа народъ выше государства, выше какихъ бы то ни было общественныхъ формъ, выше всякаго представительства; онъ видитъ въ народѣ воплощеніе идеи политическаго союза. Говорятъ, народъ прекрасно можетъ судить о личности, этой величайшей изъ всѣхъ загадокъ, а, напр., въ законѣ о наслѣдствахъ онъ ничего не понимаетъ. Съ другой же стороны, выставляютъ тотъ принципъ, что невѣдѣніемъ закона никто не извиняется. Въ своей будничной жизни народъ долженъ знать законы, голосовать же о законахъ—на это, говорятъ, онъ неспособенъ! Гдѣ же здѣсь логика?

«Возражая противъ системы референдума, указываютъ на недостаточное участіе народа въ голосованіяхъ. Но и при представительной системѣ участіе народа тоже бывало слабымъ, когда, напр., въ выборѣ представителя участвовала только двадцатая часть избирателей. Зло здѣсь не въ той или иной системѣ, а въ слабостяхъ и недостаткахъ человѣческой природы. Система штрафовъ выдвигаетъ противъ такихъ слабостей напоминаніе о долгѣ и въ этомъ смыслѣ она является идеальнымъ моментомъ.

«Говорятъ далѣе, народъ не желаетъ прогресса. Но изъ нѣдръ народа не разъ уже энергично пробивался здоровый прогрессъ и уже часто онъ долженъ былъ для этого силой разломить скорлупу представительства. Референдумъ въ Граубюнденѣ давно эманципировалъ евреевъ, когда въ другихъ краяхъ еще и не думали объ этомъ долгѣ передъ человѣчествомъ. Впрочемъ, представительства тоже не всегда могутъ похвастать дѣйствительнымъ свободомысліемъ, и народъ уже часто оказывался дальновиднѣе своихъ представителей.

«Затѣмъ говорятъ, что референдумъ ослабитъ въ представителяхъ чувство отвѣтственности и вредно отразится на ихъ дѣятельности. Но при всѣхъ системахъ работаютъ и хорошо, и плохо; представительная система въ Цюрихѣ тоже въ свое время проваливала важные законы. Если же дѣятельность представителей должна будетъ еще выдерживать искусъ народнаго приговора, то надо думать, что эта подготовительная инстанція будетъ работать тщательнѣе, чѣмъ при иныхъ условіяхъ.

«Противники референдума приводятъ въ примѣръ Сѣверную Америку. Но именно эта страна въ нѣкоторыхъ проявленіяхъ представительства даетъ намъ примѣры самой страшной продажности. Другія страны, какъ Франція, зимствовали всеобщее право голоса изъ-за границы. Право голоса народа

есть швейцарскій продуктъ; оно у насъ выросло, и мы будемъ заботиться о немъ и развивать его дальше.

«Референдумъ, говорятъ, пригоденъ не для всѣхъ постановленій: онъ, будто-бы не годится для рѣшенія вопросовъ о войнѣ и мирѣ. Отчего же не годится? Война бываетъ лишь въ двухъ случаяхъ: или на насъ нападаютъ, тогда у насъ война безъ всякихъ голосованій,—или мы сами нападаемъ, а въ этомъ случаѣ даже очень хорошо, если народъ тоже долженъ сказать свое слово. Относительно же заключенія мира, какъ показалъ опытъ Франціи послѣднихъ лѣтъ, можно спросить народъ даже при самыхъ тяжелыхъ условіяхъ.

«Я хочу не референдума кантоновъ, а чистого союзнаго референдума. Лишь этимъ путемъ мы получимъ одинаковую политическую валюту во всемъ отечествѣ. Кантоны нужно ослабить, а не усиливать ихъ. Сознаніе, существующее въ большихъ кантонахъ, что они составляютъ, такъ сказать, общее владѣніе малыхъ кантоновъ и тѣхъ факторовъ, которые стоятъ за ними, невозможно дольше заглушать сантиментальными историческими фразами о колыбели свободы и т. п. Если мы хотимъ быть честными, мы должны открыто идти на встрѣчу единому государству и верховную, державную власть перенести непосредственно въ народъ. Мертвый пунктъ между обоими совѣтами опасенъ. Этимъ путемъ даже дольше всего предотвращено установленіе безразличнаго единаго государства.

«Демократія вѣритъ въ дѣятельность лучшихъ силъ въ народѣ. И если въ дни нужды невозможно обратиться непосредственно къ этимъ лучшимъ силамъ народа, то все преобразованіе государства—никуда не годится. У насъ есть швейцарская нація; мы уже часто чувствовали могучіе взмахи ея крыльевъ, и отъ поколѣнія къ поколѣнію державность кантоновъ все больше и больше блѣднѣетъ передъ національнымъ самосознаніемъ.

«Всѣ другія формы народнаго права стоятъ ниже періодическаго референдума, который безъ всякихъ потрясеній и волненій даетъ народу то, что ему принадлежитъ по праву.

«Инціатива есть очень цѣнное дополненіе къ референдуму. Если въ цюрихскомъ кантонѣ была сдѣлана ошибка при инціативѣ относительно взысканія долговъ и конкурсовъ, то вина тутъ падаетъ на кантональный совѣтъ, а не на народную инціативу, которой очень хорошо можно было воспользоваться противъ закона о налогахъ. Безпрерывности дѣйствія законовъ инціатива угрожаетъ не больше, чѣмъ и представительная система, при которой, вѣдь, тоже законъ можетъ быть измѣненъ во всякую минуту. Нарушается ли непрерывность исполненія закона, или нѣтъ, это зависитъ не отъ системы, а отъ ума,—слѣдовательно, этотъ доводъ противъ инціативы не выдерживаетъ критики.

«Вэто, факультативный референдумъ, тоже представляющій собою особый родъ вэто, если требованія исходятъ изъ среды народа,—устарѣлыя формы. Право отозванія можетъ пригодится иногда для очищенія политической атмосферы, но оно не есть средство органическаго созданія конституціи».

Изъ голосованія статьи, относящія къ пересмотру конституціи, вышли въ редакціи 1848 г. съ дополненіями, заключающимися въ томъ, что при опредѣленіи большинства кантональныхъ голосовъ голосъ полу-кантона долженъ считаться, какъ $^1/_2$ голоса, и что впредь кантональнымъ голосомъ въ каждомъ кантонѣ долженъ считаться результатъ народнаго голосованія;—до сихъ поръ въ представительныхъ кантонахъ это бывало лишь въ тѣхъ случаяхъ, если представительство отказывалось отъ подачи кантональнаго голоса. Новыя статьи, включенныя въ проектъ конституціи, были таковы.

«Ст. 85. Для принятія союзныхъ законовъ и союзныхъ постановленій необходимо согласіе обоихъ совѣтовъ. Союзные законы и союзныя постановленія, которыя не могутъ быть признаны неотложными (die nicht dringlicher Natur sind), должны, сверхъ того, предлагаться народу для утвержденія или отверженія, если этого потребуютъ 50000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ или пять кантоновъ.

«Ст. 89. Если 50000 правоспособныхъ гражданъ или пять кантоновъ потребуютъ (begehren) измѣненія или отмѣны существующей статьи союзнаго закона или союзной конституціи или принятія новаго союзнаго закона или новой статьи союзной конституціи относительно какого-либо опредѣленнаго предмета, и это требованіе (Begehren) не противорѣчитъ договорнымъ (vertragsrechtliche) обязательствамъ союза,—то оба совѣта, если они согласны съ даннымъ требованіемъ, должны выработать соотвѣтствующій новый проектъ закона или постановленія и предложить его народу для утвержденія или отверженія. Если же оба совѣта несогласны съ даннымъ требованіемъ, то оно должно быть передано на голосованіе народа, и если большинство голосующихъ гражданъ выскажется за это требованіе, то совѣты должны выработать соотвѣтствующій проектъ закона или постановленія и предложить его народу для утвержденія или отверженія».

Установленіе формъ и сроковъ для народныхъ требованій и народныхъ голосованій предоставлялось союзному законодательству.

Такимъ образомъ, вышеприведенныя статьи имѣли своимъ содержаніемъ и факультативный референдумъ, какъ теперь обыкновенно называли это установленіе,—и иниціативу, которая была ограничена тѣмъ, что предложенія иниціантовъ должны были передаваться не въ неизмѣнномъ видѣ, а въ той формѣ какую ему дали бы совѣты. Что надо было понимать подъ

«обязательными» и «неотложными» *) постановленіями,—не объяснялось точнѣе. Рѣшеніе этого вопроса предоставлялось въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ на усмотрѣніе союзнаго собранія, причемъ, совѣты должны были имѣть право рѣшать его простымъ большинствомъ,—въ противоположность одному предложенію, которое требовало для такихъ рѣшеній $^{2}/_{3}$ голосовъ, такъ какъ иначе союзное собраніе имѣло бы возможность не допускать до народнаго голосованія самыхъ важныхъ вопросовъ **).

Надо указать еще нѣкоторыя подробности относительно голосованія въ союзномъ собраніи. Въ національномъ совѣтѣ было признано, что отозваніе союзнаго собранія, если бы оно было установлено конституціей, само собой разумѣется, должно было бы повлечь за собою и переизбраніе союзнаго совѣта, но право отозванія отдѣльныхъ членовъ союзнаго собранія было отклонено; затѣмъ отклонено было большинствомъ 61 противъ 38 и право отозванія всего союзнаго собранія. Право одного совѣта апеллировать къ народу было отвергнуто въ національномъ совѣтѣ большинствомъ 64 противъ 34. Кантональныя голосованія національный совѣтъ отвергъ относительно референдума большинствомъ 54 противъ 52, а относительно инниціативы—большинствомъ 57 противъ 50; совѣтъ же кантоновъ отвергъ ихъ для перваго случая большинствомъ 20 противъ 19, для второго — большинствомъ 19 противъ 17. Факультативный референдумъ одержалъ верхъ надъ обязательнымъ въ національномъ совѣтѣ при большинствѣ 79 противъ 26; въ окончательномъ же голосованіи онъ былъ включенъ въ проектъ конституціи въ національномъ совѣтѣ большинствомъ 53 противъ 39, а въ совѣтѣ кантоновъ—большинствомъ 22 противъ 13. Государственные договоры національный совѣтъ изъялъ изъ референдума большинствомъ 67 противъ 31. Вэто при помощи урнъ, предложенное Андервертомъ, меньшинство изъ 33 членовъ національнаго совѣта хотѣло ввести для голосованій относительно союзныхъ законовъ. Въ томъ же совѣтѣ предложеніе Картере о непосредственномъ избраніи союзнаго совѣта народомъ было отклонено большинствомъ 67 противъ 12.

Въ народномъ голосованіи, которому подвергся этотъ проектъ конституціи 12 Мая 1872, онъ не былъ принятъ, такъ что и новыя статьи относительно народныхъ правъ не получили утвержденія. Многіе радикалы находили ихъ недостаточными, а демократическіе федералисты не видѣли въ этихъ статьяхъ кантональнаго голосованія, котораго они требовали. Не слѣ-

*) Выраженія: «общеобязательныя» (постановленія) нѣтъ въ текстѣ вышеприведенныхъ статей. Оно содержится лишь въ позднѣйшей редакціи 85 статьи, которая заняла мѣсто подъ № 89 въ нынѣ дѣйствующей союзной конституціи (см. ниже). *Перев.*

**) Ср. Dubs, Das öffentliche Recht der Eidgenossenschaft, часть II, стр. 105 и слѣд.

дуетъ, однако, думать, что антипатіи этихъ двухъ партій имѣли рѣшающее значеніе въ судьбѣ проекта конституціи: онъ подвергался голосованію in globo,—во всемъ объемѣ; вслѣдствіе этого не одни только народныя права, но и самыя разнообразныя другія статьи служили предметомъ одобренія или неодобренія и оказывали вліяніе на подачу голосовъ. Оппозиція, одержавшая верхъ, боролась главнымъ образомъ, съ централистической тенденціей проекта и прежде всего съ объединеніемъ военной организаціи и гражданскихъ законовъ, за которымъ могло бы послѣдовать также объединеніе уголовныхъ законовъ. Такимъ образомъ, невозможно опредѣлить сколько изъ 291,072 гражданъ и 13 кантоновъ, высказавшихся противъ проекта, отвергли его также и потому, что народное законодательство, установлявшееся этимъ проектомъ, казалось имъ не достаточно широкимъ, и сколько изъ 255,609 гражданъ и 9 кантоновъ *), высказавшихся въ пользу проекта, сочли права, введенныя проектомъ, достаточно цѣнными, чтобы одобрить его. За то мы безъ всякаго затрудненія можемъ узнать доводы, приводившіеся спеціально въ пользу статей относительно народныхъ правъ и противъ нихъ. Въ одномъ рефератѣ бернскаго «Народнаго Общества» говорится, что, вмѣсто факультативнаго референдума, желательнѣе былъ бы обязательный, но можно удовлетвориться и тѣмъ, что достигнуто, въ виду многихъ предразсудковъ, существующихъ противъ народнаго законодательства, и въ надеждѣ на то, что демократическое развитіе проложитъ себѣ дорогу дальше **). Одинъ же аппенцелецъ говорилъ, что обязательный референдумъ лишь «модная выдумка», которая во всякомъ случаѣ менѣе умѣстна въ союзѣ, чѣмъ въ кантонахъ; хотя несомнѣнно, продолжаетъ авторъ, что это установленіе когда нибудь придется ввести, но надо идти къ нему «постепенно» и такой постепенный путь представляютъ собою предлагаемыя статьи конституціи ***). Совершенно иначе смотритъ на дѣло шаффгаузенскій священникъ Шенкель, которому ненавистенъ референдумъ уже изъ-за одного своего имени. Болѣе глупаго имени, говоритъ онъ, болѣе неподходящаго къ тому, что имъ называютъ, нельзя было бы даже придумать; одно уже латинское названіе достаточно показываетъ, что не народъ, а юристы смастерили это издѣлье. Факультативный референдумъ, по его словамъ, мертвая машина, которую можно пускать въ ходъ по произволу, является у него то вздоромъ, то агитаціоннымъ средствомъ карьеристовъ-демагоговъ ****). Дубсъ въ одномъ манифестѣ тоже пренебрежительно отзывался объ этомъ установленіи. Оно,

*) Botschaft des Bundesrates von 24 Mai.
**) Referat an den bernischen Volksverein: Die revidirte Bundesverfassung. Стр. 9.
***) Annehmen oder Verwerfen? Von einem Schweizer aus dem Kanton Appenzell, 1872.
****) Rede des Herrn Pfarrer Schenkel im Groszen Rathe von Schaffhausen. Druck der Haller'scher Buchddruckerei in Bern.

замѣчаетъ Дубсъ между прочимъ, есть компромиссъ, который удовлетворяетъ обѣ партіи только на половину. Плутократія думала, что этотъ затрудненный референдумъ, обусловленный желаніемъ 50000 гражданъ, неосуществимъ на практикѣ и потому его можно дать безъ всякихъ опасеній; демократія же принимаетъ его, только какъ уступку, при которой она добилась уничтоженія кантональныхъ голосованій, что демократія съ своей точки зрѣнія совершенно основательно считаетъ очень важнымъ пріобрѣтеніемъ *). Затѣмъ, Дубсъ говорилъ,—такъ какъ это заявленіе тоже приписывается ему,—что народныя рѣшенія «по природѣ симпатичнѣе федерализму, чѣмъ команда новаго барства», и что это послѣднее ненавидитъ, главнымъ образомъ, федералистовъ, между тѣмъ какъ «демократы служатъ ему, точно ландскнехты, хотя и воображаютъ, будто они сами командуютъ **)».

Сэнъ-галленскіе члены національнаго совѣта, Цюндтъ и Мюллеръ не хотѣли и слышать о референдумѣ безъ кантональнаго голосованія, а относительно того, чтобы кантоны, какъ и извѣстное число гражданъ, имѣли право требовать всеобщаго голосованія, они говорили, что кантонамъ «унизительно исполнять роль приставовъ, когда ихъ удалили съ брачнаго пира и сорвали съ нихъ брачныя одежды ***)». Въ противоположность имъ, центральный комитетъ сэнъ-галленскихъ либераловъ замѣчалъ, что теперь, какъ и прежде, для всѣхъ союзныхъ законовъ и постановленій требуется согласіе *обоихъ* совѣтовъ, слѣдовательно федеративный принципъ сохраненъ въ совершенно достаточной мѣрѣ ****). Изъ мнѣній западной Швейцаріи мы приведемъ здѣсь отзывъ Джемса Фази, который, защищая существующую представительную систему, говорилъ, что «législature unitaire»,—единое, обще-союзное законодательство никуда не годится *****) и весь пересмотръ конституціи клеймилъ словами: «одно право, одна армія,—*одинъ король!*» ******). Филипенъ (Philipin) же, принадлежавшій къ противоположному лагерю, видѣлъ въ референдумѣ проекта конституціи, которому онъ желалъ бы придать только болѣе рѣшительный характеръ,—средство децентрализаціи, направленное противъ соединенія властей въ однѣхъ рукахъ *******).

---

*) Ein offenes Wort an meine Mitbürger, помѣчено: Цюрихъ, 29 Апрѣля 1872 г. Druck von Orelli Füszli und Cie.

**) Ein föderalistisches Programm. Separatabdruck aus der «Eidgenossenschaft», 1873.

***) Bundesstaat oder Einheitsstaat, Eidgenossenschaft oder helvetische Republik. 1872.

****) Vaterländische Stimmen für das st. Gallische Volk. Zollikofer'sche Buchdruckerei in St. Gallen.

*****) De la révision de la Constitution fédérale. 1871. Стр. 71 и слѣд.

******) St. Galler Zeitung, Jahrgang, 1872, № 38.

*******) Pourquoi j'ai voté Oui, стр. 23.

Когда въ 1873 г. совѣты снова приступили къ работамъ по пересмотру конституціи, старанія всѣхъ сторонниковъ народнаго законодательства были направлены на то, чтобы провести статьи отвергнутаго проекта въ болѣе широкой формѣ, между тѣмъ какъ противники направили свои удары на инпціативу, которой они не хотѣли оставить даже въ прежней, рудиментарной формѣ, но устраненіе референдума они уже признали невозможнымъ. Такъ, Эшеръ,—«несмотря на все»,—высказался за новый проектъ конституціи, но отвергалъ инпціативу. Шпрехеръ и Бруннеръ,—первый изъ нихъ, впрочемъ, не отказывался при этомъ и отъ кантональнаго голосованія,—стояли за уменьшеніе числа гражданъ, имѣвшихъ право требовать народнаго голосованія, съ 50,000 до 30,000 въ обѣихъ статьяхъ конституціи, Гольдъ (Hold) желалъ уменьшить его для референдума до 25,000. Другіе же хотѣли, чтобы референдума могли требовать не восемь, а пять кантоновъ. Шпрехеръ говорилъ при этомъ, что значеніе народныхъ правъ «такъ же ясно, какъ математическая истина, а Бруннеръ въ доказательство способности народа пользоваться непосредственной законодательной властью ссылался на цѣлый рядъ кантональныхъ голосованій въ Цюрихѣ, Бернѣ, Золотурнѣ, Ааргау и Сэнъ-Галленѣ, въ которыхъ никто не можетъ усмотрѣть ретрограднаго характера народнаго законодательства. Цангеръ снова пытался отстоять тотъ взглядъ, что каждый совѣтъ, если онъ не соглашается съ мнѣніемъ другого совѣта о какомъ нибудь союзномъ законѣ или постановленіи, долженъ имѣть право апелляціи къ народному рѣшенію; этотъ взглядъ оспаривали и отвергли потому что въ такомъ случаѣ совѣтъ кантоновъ, какъ федералистическій факторъ въ законодательствѣ, можно было бы совершенно обойти *).

Послѣ ослабленія централистическихъ пунктовъ проекта, послѣ измѣненія въ болѣе примирительномъ духѣ статей его, касавшихся вѣроисповѣдныхъ дѣлъ, а также въ немалой степени и вслѣдствіе утомленія десятилѣтними работами надъ пересмотромъ, новый проектъ полнаго измѣненія конституціи имѣлъ въ народномъ голосованіи больше успѣха, чѣмъ прежній. 19 Апрѣля 1874 г. онъ былъ принятъ 340,199 гражданами и $14^1/_2$ кантоновъ противъ 198,013 гражданъ и $7^1/_2$ кантоновъ *).

Въ этой, нынѣ дѣйствующей конституціи не было 89 ст. прежняго проекта (инпціатива), прежняя же 85 ст. (референдумъ), случайно фигурирующая теперь подъ № 89, читается такъ:

«Ст. 89. Для принятія союзныхъ законовъ и союзныхъ постановленій необходимо согласіе обоихъ совѣтовъ. Союзные законы, а также и

---

*) Protokoll, стр. 209 и слѣд. 360 и слѣд.

общеобязательныя (allgemein verbindliche) союзныя постановленія, которыя не могутъ быть признаны неотложными, должны, сверхъ того, предлагаться народу для принятія или отверженія, *если этого потребуютъ 30000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ* или *восемь кантоновъ*».

Наша исторія оканчивается не на вершинѣ швейцарскаго народнаго законодательства,—а лишь въ началѣ пути къ ней.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

Общій обзоръ развитія швейцарскаго народоправства и право народной иниціативы въ союзѣ.

Мы видѣли, что народоправство, сохраненное швейцарскими *землями*— т. е., кантонами и полукантонами—съ отдаленнѣйшихъ временъ, отлилось въ три историческія формы: всеобщихъ державныхъ собраній гражданъ, которыя мы, можетъ быть, не вполнѣ удачно называемъ «мірскими сходами»,— федералистическаго референдума и—опросовъ народа. Но чистымъ и неповрежденнымъ оно осталось лишь въ первой изъ этихъ формъ: ее собственно и имѣютъ въ виду, когда говорятъ о «*старой демократіи*». Отличительной чертой этой старой демократіи является личное присутствіе гражданина на всеобщемъ собраніи народа: право участія въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ здѣсь принадлежитъ каждому гражданину, но подъ условіемъ непосредственнаго пользованія имъ въ опредѣленное время, въ опредѣленномъ и общемъ для всѣхъ мѣстѣ. Въ тѣхъ земляхъ, которыя занимали болѣе значительныя пространства и вслѣдствіе этого распадались на менѣе обширныя территоріи, или образовались путемъ федераціи нѣсколькихъ земель, бывшихъ раньше самостоятельными, установился федералистическій референдумъ, при которомъ право участія въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ принадлежитъ уже не непосредственно каждому гражданину, а каждой территоріи, входящей въ составъ федераціи. Это уже значительный шагъ къ паденію народоправства, потому что рѣшенія, принятыя большинствомъ территорій, могутъ не согласоваться съ желаніями большинства гражданъ. Еще дальше процессъ паденія народоправства зашелъ въ тѣхъ земляхъ, въ которыхъ особенно выдвинулась одна какая-нибудь община, развилась въ большой городъ и пріобрѣла господствующее вліяніе въ своей землѣ: городъ сталъ фактическимъ правителемъ земли, съ желаніями же остальныхъ общинъ онъ справлялся лишь въ видѣ снисходительныхъ опросовъ народа, которые постепенно выходили изъ употребленія и, наконецъ, совершенно прекратились. Въ самомъ же

городѣ получилъ преобладаніе, а затѣмъ и окончательно захватилъ власть экономически-господствующій классъ, который сталъ привиллегированнымъ сословіемъ, новымъ дворянствомъ и принялъ римское названіе «патриціевъ». Такимъ образомъ, народоправство въ этихъ земляхъ совершенно пало.

Время образованія швейцарскаго *союза* съ точностью неизвѣстно. Не подлежитъ однако сомнѣнію, что онъ выработался постепенно и что самымъ стариннымъ изъ сохранившихся грамотъ объ учрежденіи союза для борьбы съ хищническими посягательствами феодальнаго дворянства предшествовали еще болѣе древнія, но не дошедшія до насъ грамоты подобнаго же характера. Какъ бы то ни было, и сохранившіяся старинныя грамоты показываютъ, что первоначально швейцарскій союзъ былъ учрежденъ отнюдь не исключительно для обороны и не являлся, такъ сказать, лишь международнымъ договоромъ между отдѣльными, совершенно независимыми землями. Древнѣйшія изъ сохранившихся грамотъ, касаются также законодательныхъ вопросовъ и регулируютъ нѣкоторыя стороны внутренней жизни тогдашней Швейцаріи. Но съ теченіемъ времени къ союзу присоединялись новыя земли на очень различныхъ условіяхъ, при чемъ и внутреннее правовое положеніе присоединявшихся земель было очень различно. Какъ вслѣдствіе этого, такъ и вслѣдствіе того, что при слабой населенности и натуральномъ хозяйствѣ отдѣльныя земли теперь уже обширной Швейцаріи имѣли слишкомъ мало общихъ фактически-объединяющихъ интересовъ, Швейцарія превратилась въ простой международный союзъ государствъ, каждое изъ которыхъ жило своей обособленной жизнью. Дѣло еще больше осложнилось тѣмъ, что отдѣльныя швейцарскія земли сомостоятельно или въ союзѣ съ нѣкоторыми другими землями пріобрѣтали путемъ завоеванія «подданныя» территоріи, которыя не пользовались уже никакими правами въ государствѣ. Внутренній строй отдѣльныхъ земель старой Швейцаріи сталъ настолько разнороднымъ, что здѣсь рядомъ со старыми демократіями существовали аристократическія деспотіи, занимавшія значительную часть территоріи союза. При такихъ обстоятельствахъ союзъ швейцарскихъ земель превратился въ союзъ правящихъ элементовъ этихъ земель, который, понятно, долженъ былъ отстаивать интересы не народностей, а часто враждебные имъ интересы правителей: гдѣ старая демократія пала, тамъ онъ содѣйствовалъ еще большему приниженію народа въ интересахъ правящихъ элементовъ, гдѣ же она сохранилась, тамъ она не проявляла тенденціи выйти за предѣлы своей земли и не оказывала никакого вліянія на ходъ дѣлъ въ союзѣ,—вѣдь, старо-демократическія земли тоже обзавелись «подданными» территоріями, которыя нужно было держать въ покорности. Союзный сеймъ старой Швейцаріи принималъ постановленія *ad referendum,—для доклада* правителямъ приславшихъ ихъ земель: такой референдумъ, существующій повсюду, гдѣ представители явля-

ются не носителями переданной имъ власти, а лишь уполномоченными, дѣйствующими по опредѣленнымъ наказамъ, не имѣетъ ничего общаго съ демократіей. Конечно, въ старо-демократическихъ земляхъ, гдѣ верховная власть принадлежала народу (въ составъ котораго однако не входило населеніе «подданныхъ» территорій) постановленія союзнаго сейма передавались на народное рѣшеніе, но въ значительной части швейцарскихъ земель народоправство уже исчезло и союзныя, также какъ и внутреннія дѣла рѣшались горстью аристократовъ, захватившихъ власть въ свои руки. Такимъ образомъ, если при федералистическомъ референдумѣ право участія въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ принадлежало не непосредственно гражданамъ, а территоріямъ («общины», «десятки»), то при старомъ союзномъ референдумѣ этимъ правомъ фактически пользовались даже не соотвѣтствующія территоріи (кантоны и полукантоны), а ихъ правящіе элементы: слѣдовательно, о народоправствѣ въ старомъ союзѣ не можетъ быть уже и рѣчи.

Не безъ ожеточенной борьбы совершилось это паденіе демократіи. И если народныя волненія и возстанія, шедшія въ разрѣзъ съ историческимъ развитіемъ, были успѣшно подавлены, то теоретическая формулировка демократическихъ началъ создала извѣстную умственную атмосферу, которая держалась долго, проникла въ другія страны, сказалась въ далекой Англіи, гдѣ во время великой англійской революціи 1648 г. индепендентовъ не безъ основанія называли «швейцарствующими», косвенно отразилась на «Народномъ Договорѣ» левеллеровъ и общественныхъ воззрѣніяхъ «отцовъ пилигримовъ» въ Сѣверной Америкѣ; англо-американское движеніе было впослѣдствіи воспринято Франціей и, послѣ рѣзкой критики представительной системы въ «Общественномъ Договорѣ» женевца Руссо, французская великая революція XVIII вѣка теоретически даетъ демократіи новую форму.

Среди тяжелыхъ испытаній Швейцарія въ первые годы XIX столѣтія получаетъ изъ Франціи свои демократическія начала въ новой формѣ, которая дѣлаетъ возможнымъ примѣненіе ихъ на большихъ территоріяхъ, и послѣ продолжительнаго перерыва, вызваннаго обще-европейской реакціей первой трети XIX столѣтія, здѣсь начинается возрожденіе демократіи. «*Новая демократія*» отличается отъ «старой» гораздо большей свободой пользованія правомъ непосредственнаго участія народа въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ. Она не обязываетъ гражданъ являться на одно всеобщее собраніе и совмѣстно пользоваться своими политическими правами; съ другой стороны, она исключаетъ территоріальное верховенство, отлившееся въ форму федералистическаго референдума территорій, а въ союзѣ даже въ форму референдума правящихъ слоевъ. Но по существу она вполнѣ тожественна со старой: измѣнился лишь способъ примѣненія гражданами ихъ верховной власти.

Сущность старой демократіи составляютъ два основныхъ права народа: 1, право гражданъ непосредственно вносить свои предложенія объ измѣненіи законовъ и установленій, существующихъ въ государствѣ; конечно, эти предложенія вносятся въ опредѣленномъ и утвержденномъ народомъ порядкѣ;—2, право ихъ непосредственно утверждать или отвергать предлагаемыя нововведенія. Первое право носило и въ старо-демократическихъ земляхъ по сей день носитъ названіе: «Vorschlagsrecht», право предложенія; для второго же не было особаго названія, вѣроятно, потому, что не встрѣтилось надобности регулировать его закономъ. Эти же права составляютъ и сущность новой демократіи, причемъ для права предложенія принято названіе «народной инициативы», а для права утвержденія — названіе «референдума», употреблявшееся раньше въ иномъ смыслѣ. Правомъ народной инціативы граждане пользуются посредствомъ письменныхъ заявленій изъ разныхъ мѣстъ страны, а правомъ современнаго референдума—посредствомъ закрытой подачи голосовъ тоже въ разныхъ мѣстахъ.

Исторически новая демократія начала съ введенія въ нѣкоторыхъ кантонахъ референдума, принявшаго сперва крайне несовершенную форму народнаго вэто т. е., отказа въ признаніи тѣхъ, выработанныхъ представителями законовъ, которые неугодны народу. Отсутствіе такого отказа считалось признаніемъ т. е., утвержденіемъ даннаго закона. Однако вскорѣ мѣсто вэто занялъ дѣйствительный референдумъ, къ которому присоединилась и народная инициатива. Постепенно новая демократія утвердилась во всѣхъ швейцарскихъ земляхъ, гдѣ не сохранилась старая демократія, и въ настоящее время всѣ кантоны и полукантоны представляютъ собою народоправства, причемъ Ури, Гларусъ, Обвальденъ, Нидвальденъ, Аппенцель Внѣшн. Род. и Аппенцель Внутр. Род. принадлежатъ къ старо-демократическимъ, всѣ же остальные къ ново-демократическимъ землямъ.

Референдумъ и народную инціативу по объему раздѣляютъ на конституціонные и законодательные: первые распространяются на частные и общіе «пересмотры», измѣненія конституцій т. е., основныхъ законовъ, регулирующихъ политическую жизнь страны, вторые же распространяются на отдѣльные законодательные акты, регулирующіе правовыя отношенія между гражданами по частнымъ вопросамъ. — По условіямъ пользованія народной инціативой ее раздѣляютъ на индивидуальную и коллективную. При индивидуальной инціативѣ каждому гражданину или общественному учрежденію принадлежитъ право представить совѣту свое предложеніе и потребовать, чтобы оно было передано на народное голосованіе; конечно, пользованіе этимъ правомъ во избѣжаніе злоупотребленій обставлено нѣкоторыми условіями: такъ, въ цюрихскомъ кантонѣ, введшемъ у себя, между прочимъ, и индивидуальную инціативу, требуется, чтобы предложеніе инціанта

было поддержано третьей частью членовъ кантональнаго совѣта. При коллективной же инициативѣ правомъ предложенія пользуется опредѣленное, установленное конституціей число гражданъ. Народный референдумъ по условіямъ пользованія имъ раздѣляютъ на обязательный и факультативный: при первомъ рѣшенія, принятыя народными представителями, обязательно и всегда передаются на народное утвержденіе; при второмъ же они передаются на народное голосованіе тоже обязательно, но лишь тогда, когда этого потребуетъ опредѣленное, установленное конституціей число гражданъ. Такимъ образомъ, обязательность является существенной чертой не только обязательнаго, но и факультативнаго референдума: различіе лишь въ томъ, что при первомъ она безусловна, а при второмъ ограничена нѣкоторыми условіями. Въ Швейцаріи существуетъ еще одинъ видъ референдума, который тоже называютъ (между прочимъ и Курти, — стр. 143; ср. 3 п. 30 с. цюрихск. конст., стр. 158) факультативнымъ, хотя онъ не имѣетъ характера обязательности и по существу не можетъ быть отнесенъ къ народнымъ *правамъ*, а потому его умѣстнѣе было бы выдѣлить въ особую категорію произвольнаго референдума. Состоитъ онъ въ томъ, что представительное собраніе *можетъ, если пожелаетъ* т. е., если не рѣшится взять на себя отвѣтственность, передавать на народное голосованіе свои рѣшенія и по такимъ вопросамъ, которые ему представлено вѣдать въ окончательной инстанціи *).—Народная инициатива по своему содержанію можетъ быть простымъ указаніемъ (einfache Anregung) или разработаннымъ проектомъ: въ первомъ случаѣ инициaнты лишь указываютъ въ основныхъ чертахъ, какого рода нововведеніе желательно, а выработать соотвѣтствующій законопроектъ предоставляется совѣту, во второмъ инициaнты представляютъ подробно разработанный законопроектъ, который долженъ быть переданъ на народное голосованіе, совѣтъ же можетъ дать свой отзывъ о немъ и предложить народу свой контръ-проектъ, но обыкновенно лишь вмѣстѣ съ проектомъ инициантовъ.

Обязательному референдуму подлежатъ во всей Швейцаріи всѣ пересмотры конституцій, если инициатива ихъ исходитъ отъ представителей, а не отъ народа (въ послѣднемъ случаѣ они подлежатъ всеобщему голосованію въ силу права народной инициативы); затѣмъ, — во многихъ кантонахъ всѣ законы и «общеобязательныя» постановленія, кромѣ тѣхъ постановленій, которыя имѣютъ «характеръ неотложности», при этомъ конституціи многихъ кантоновъ причисляютъ къ законамъ договоры и конкордаты; далѣе, обязательному референдуму въ нѣкоторыхъ кантонахъ подлежатъ отчужденія

*) Такой *произвольный* референдумъ, свидѣтельствующій не объ ограниченности, а объ избыткѣ власти лицъ, стоящихъ во главѣ государства, возможенъ и въ деспотіяхъ: такъ, извѣстны случаи примѣненія его даже въ Афганистанѣ, который считается однимъ изъ самыхъ деспотическихъ государствъ Азіи.

государственныхъ имуществъ, займы, налоги, выходящіе изъ опредѣленныхъ границъ, и въ очень многихъ кантонахъ — чрезвычайные расходы, превышающія указанныя конституціями суммы. Голосованія по этимъ послѣднимъ вопросамъ часто, хотя и не основательно, выдѣляютъ въ особую категорію подъ названіемъ «финансоваго референдума».

Что же касается самихъ народныхъ голосованій, то они бываютъ окончательныя и предварительныя. Окончательныя голосованія рѣшаютъ дѣло по существу, принимаютъ или отвергаютъ предложенія. Предварительныя же голосованія производятся во многихъ кантонахъ, когда возникаетъ вопросъ о пересмотрѣ конституціи; раньше, чѣмъ высказаться о самомъ проектѣ пересмотра, народъ рѣшаетъ путемъ предварительнаго голосованія, нуженъ ли вообще пересмотръ, или нѣтъ?—По союзнымъ дѣламъ они производятся въ подобныхъ же случаяхъ, предусмотрѣнныхъ 120 ст. и 5 пункт. 121 ст. союзной конституціи (см. ниже).

Всѣ эти способы пользованія верховной властью существуютъ въ швейцарскихъ земляхъ въ самыхъ разнообразныхъ сочетаніяхъ. Конституціи кантоновъ и полукантоновъ не придуманы въ тиши кабинета, а постепенно, по частямъ выработаны самой жизнью, являясь лишь отраженіемъ правового сознанія гражданъ. Вслѣдствіе этого не всѣ онѣ стоятъ на одномъ уровнѣ демократическаго развитія: кромѣ вышеуказаннаго раздѣленія на старо-и ново-демократическія, ихъ можно было бы раздѣлить на болѣе и менѣе демократическія. Но какъ ни глубоко поучительны кантональныя конституціи, разсмотрѣніе ихъ здѣсь было бы неумѣстно *).

Возрожденіе демократіи въ швейцарскихъ земляхъ повлекло за собою и преобразованіе швейцарскаго союза на новыхъ началахъ. Старая Швейцарія не знала швейцарскаго народа: въ ней можно было говорить лишь о народахъ отдѣльныхъ земель. Экономическое развитіе постепенно все больше и больше расширяло интересы населенія, выводило ихъ за узкіе предѣлы кантоновъ и полукантоновъ, требовало болѣе тѣснаго объединенія всей территоріи союза и выдвинуло сознаніе обще-національной связи, самосознаніе швейцарскаго народа. Развитіе это, начавшееся въ половинѣ XIX столѣтія, продолжается до настоящаго времени. Въ Швейцаріи не было и нѣтъ посторонней, чуждой народу силы, которая узурпировала бы это движеніе въ свою пользу, за то политическое развитіе ея населенія стояло и стоитъ на такомъ высокомъ уровнѣ, какого оно никогда не достигало въ другихъ странахъ. Объединяющей силой здѣсь выступило само населеніе, постепенно превращающееся въ швей-

---

*) О народномъ законодательствѣ въ кантонахъ см. сжатый, но очень обстоятельный очеркъ Альфонса Дюнана: Народное законодательство въ Швейцаріи. С.-Петербургъ. 1896.

царскій народъ. Но съ другой стороны, многовѣковая обособленность отдѣльныхъ земель, старинныя традиціи и привычки, а также вполнѣ осязательные мѣстные интересы поддерживаютъ стремленіе сохранить возможно болѣе широкую самостоятельность земель. Болѣе полувѣка идетъ напряженная борьба между этими двумя теченіями, при чемъ на сторонѣ объединенія стоятъ земли экономически-развитыя, лишенныя дорогихъ старо-демократическихъ традицій и принадлежащія къ новымъ демократіямъ, на сторонѣ же обособленности стоятъ экономически-отсталыя и старо-демократическія земли. Результатомъ этихъ противоложныхъ стремленій явился компромиссъ, признавшій въ союзѣ два рѣшающихъ фактора: швейцарскій народъ и кантоны. Но и названіе «кантоны» получило теперь новый смыслъ, исключающій возможность пониманія подъ нимъ кантональныхъ правительствъ, къ чему пришелъ было старый союзъ; подъ названіемъ «кантоны» понимаются теперь исключительно народности, граждане этихъ кантоновъ, что отчетливо выражено въ пересмотрѣ союзной конституціи 5 іюля 1891 г. (ст. 123, пунктъ 3, — см. ниже). Общій ходъ современной политической эволюціи союза можно резюмировать въ слѣдующихъ словахъ: экономическое развитіе ведетъ къ болѣе тѣсному сплоченію швейцарскихъ земель, носителемъ котораго является обще-швейцарскій народъ, что влечетъ за собою расширеніе правъ всего народа, но каждый шагъ въ этомъ направленіи вызываетъ стремленіе отстоять самостоятельность отдѣльныхъ земель т. е.,—при нынѣшнемъ положеніи дѣлъ—ихъ народностей.

Еще союзная конституція 1848 г. *) установила, что 50000 швейцарскихъ гражданъ могутъ требовать пересмотра конституціи (ст. 113 конст. 48 г., 120—конст. 74 г.,—ср. дальше стр. 207), пересмотрѣнная же конституція входитъ въ силу, если она принята большинствомъ швейцарскихъ гражданъ и кантоновъ (ст. 114 конст. 48 г., 121 кон. 74,—ср. дальше стр. 208). 113 ст. конституціи 1848 г. и соотвѣтствующая ей 120 ст. конст. 1874 г. редактированы настолько неопредѣленно, что изъ нихъ не видно, идетъ ли здѣсь рѣчь объ общихъ, или частныхъ, или, наконецъ, обо всѣхъ пересмотрахъ вообще. Впослѣдствіи это вызвало немало споровъ и вопросъ былъ рѣшенъ лишь въ 1891 г. Статьи эти не имѣли фактическаго примѣненія какъ потому, что компетенціи союза тогда были еще слишкомъ невелики и населеніе могло удовольствоваться своими кантональными законодательствами, такъ и потому, что ихъ стали относить исключительно къ общимъ пересмотрамъ. Всѣ же общіе пересмотры предпринимаются крайне неохотно не только въ виду обширности этого труда, но и потому, что они угрожаютъ измѣненіемъ правовыхъ основъ всего государства и вызываютъ опасе-

---

*) Ср. второе приложеніе и примѣчанія къ нему.

нія у слишкомъ многихъ элементовъ. Какъ бы то однако ни было, конституція 1848 г. установила въ союзѣ народную инціативу относительно *общихъ* (по принятому толкованію) пересмотровъ союзной конституціи и обязательный народно-кантональный конституціонный референдумъ. Конституція 1874 г. ввела въ союзѣ народно-кантональный факультативный законодательный референдумъ, предоставивъ 30.000 гражданъ или восьми кантонамъ требовать передачи на народное голосованіе законовъ и общеобязательныхъ постановленій, принятыхъ союзнымъ собраніемъ (ст. 89). Дальнѣйшимъ шагомъ къ расширенію народоправства въ союзѣ былъ частный пересмотръ союзной конституціи, состоявшійся 5 іюля 1891 года.

Отсталость союзнаго народоправства сравнительно съ народоправствомъ въ кантонахъ, расширеніе компетенцій союза насчетъ кантоновъ, которое при такихъ обстоятельствахъ приводило къ переходу различныхъ государственныхъ функцій отъ болѣе демократическихъ организацій къ менѣе демократической т. е., къ сокращенію народоправства, а также до извѣстной степени и споры, возникавшіе вслѣдствіе неясности 120 ст. конституціи 74 г. вызвали все усиливавшееся движеніе въ пользу большей демократизаціи союза. Въ 1884 г. консервативный членъ національнаго совѣта, Цемпъ, предложилъ пересмотрѣть нѣкоторыя статьи союзной конституціи и расширить права народа. Предложеніе это было передано союзному совѣту, который имѣлъ представить свой отзывъ и соотвѣтствующій проектъ. Движеніе все больше усиливалось и вскорѣ вліятельное въ Швейцаріи демократическое общество «Союзъ Грютли» обратилось къ союзному собранію съ петиціей, въ которой требовало замѣны въ союзѣ факультативнаго законодательнаго референдума обязательнымъ, избранія членовъ союзнаго совѣта непосредственно народомъ и введенія права народной инціативы для частныхъ пересмотровъ. Это побудило національный совѣтъ ускорить дѣло и 13 іюня 1890 г. союзный совѣтъ представилъ обѣимъ палатамъ выработанный имъ проектъ частнаго пересмотра конституціи. Мы не будемъ останавливаться на проектѣ союзнаго совѣта, преніяхъ и частныхъ предложеніяхъ, вызванныхъ имъ въ союзномъ собраніи, а лишь приведемъ его въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вышелъ изъ преній, принятъ союзнымъ собраніемъ и утвержденъ всеобщимъ голосованіемъ. Введена собственно только одна 121 ст., установившая право народной инціативы для частныхъ пересмотровъ, и дополнительная къ ней 122 ст., но для этого оказалось необходимымъ измѣнить существовавшія уже статьи относительно пересмотра конституціи и точнѣе опредѣлить, что собственно нужно понимать подъ кантональнымъ голосомъ. Такимъ образомъ, измѣненъ весь третій отдѣлъ союзной конституціи, регулирующій ея пересмотры. Текстъ его въ настоящее время таковъ:

Отдѣлъ III.

Пересмотръ союзной конституціи.

«Ст. 118.—Союзная конституція можетъ быть пересмотрѣна во всякое время какъ во всемъ ея объемѣ, такъ и по частямъ.

«Ст. 119.—Общій пересмотръ совершается путемъ, установленнымъ для союзнаго законодательства *).

«Ст. 120.—Если одна часть союзнаго собранія рѣшитъ приступить къ общему пересмотру союзной конституціи, а другая не согласится съ ея рѣшеніемъ, или если 50,000 правоспособныхъ швейцарскихъ гражданъ потребуютъ общаго пересмотра, то въ обоихъ этихъ случаяхъ вопросъ о томъ, быть ли пересмотру, или нѣтъ, передается на голосованіе швейцарскаго народа.

«Если въ какомъ либо изъ этихъ случаевъ большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, дастъ на вышеупомянутый вопросъ утвердительный отвѣтъ, то оба совѣта должны быть переизбраны для производства пересмотра.

«Ст. 121.—Частный пересмотръ можетъ совершаться или путемъ народной инициативы, или путемъ, установленнымъ для союзнаго законодательства.

«Народная инициатива состоитъ въ требованіи, представленномъ 50000 швейцарскихъ гражданъ, отмѣны или измѣненія опредѣленныхъ статей союзной конституціи.

«Если путемъ народной инициативы будетъ предложено для пересмотра или внесенія въ союзную конституцію нѣсколько различныхъ предметовъ, то каждый изъ нихъ долженъ составлять содержаніе особаго требованія.

«Требованіе инициативы можетъ быть представлено или въ видѣ общаго указанія, или въ видѣ подробно разработаннаго проекта.

«Если требованіе инициативы будетъ представлено въ видѣ общаго указанія и союзныя палаты согласны съ нимъ, онѣ должны выработать проектъ частнаго пересмотра въ смыслѣ, указанномъ инициативой, и передать его на

---

*) Статья эта съ прибавкою лишь слова: «общій» удержана изъ конституціи 1848 г. Тогда она была введена затѣмъ, чтобы установить, что для выработки проекта пересмотра не избирается особый «конституціонный совѣтъ», какъ это установлено въ нѣкоторыхъ кантонахъ, а союзная конституція пересматривается въ томъ же порядкѣ, въ какомъ принимаются союзные законы. Порядокъ этомъ таковъ: обѣ палаты союзнаго собранія — національный совѣтъ и совѣтъ кантоновъ — обсуждаютъ предлагаемый законъ отдѣльно и онъ считается принятымъ, если за него высказалось большинство обѣихъ палатъ,—подъ условіемъ однако утвержденія его народомъ и кантонами, чего не требовалось тогда для законовъ (ст. 114 кон. 48 г.).

голосованіе народа и кантоновъ. Если же союзныя палаты не согласны съ представленнымъ требованіемъ, вопросъ о томъ, быть ли пересмотру, долженъ быть представленъ на народное голосованіе и если большинство швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, отвѣтитъ на этотъ вопросъ утвердительно, союзное собраніе предпринимаетъ пересмотръ въ смыслѣ народнаго рѣшенія.

«Если же требованіе представлено въ видѣ разработаннаго проекта и союзное собраніе не согласится съ нимъ, проектъ долженъ быть представленъ народу и кантонамъ для утвержденія или отверженія.

«Въ случаѣ несогласія съ представленнымъ проектомъ союзное собраніе можетъ выработать свой проектъ или сдѣлать предложеніе отвергнуть требованіе инпціативы—и свой проектъ или измѣненное предложеніе, одновременно съ проектомъ инпціативы, передать на голосованіе народа и кантоновъ.

«Ст. 122.—Союзный законъ опредѣлитъ формальности, которыя должны соблюдаться при народныхъ требованіяхъ и голосованіяхъ относительно пересмотра союзной конституціи.

«Ст. 123.—Пересмотрѣнная союзная конституція или пересмотрѣнная часть ея входятъ въ силу, если онѣ приняты большинствомъ швейцарскихъ гражданъ, участвующихъ въ голосованіи, и большинствомъ кантоновъ.

«При опредѣленіи большинства кантоновъ голосъ каждаго полукантона считается, какъ половина голоса.

«Результатъ народнаго голосованія въ каждомъ кантонѣ считается голосомъ этого кантона».

5 іюля 1891 г. состоялось всеобщее голосованіе и вышеприведенныя статьи союзной конституціи приняты большинствомъ 183.029 гражданъ и 18 кантоновъ противъ 120.599 гражданъ и 4 кантоновъ. Въ виду чрезвычайной важности предмета, подлежавшаго народному рѣшенію, можетъ показаться страннымъ, что число гражданъ участвовавшихъ въ голосованіи, было не особенно велико. Дѣло объясняется очень просто. Среди сторонниковъ пересмотра господствовала увѣренность, что предложеніе будетъ принято, вслѣдствіе чего многіе изъ нихъ сочли излишнимъ явиться къ урнамъ; сверхъ того, отъ участія въ этомъ голосованіи воздержались многіе, недовѣрчиво относившіеся къ введенію права народной инпціативы въ союзѣ, но и не бывшіе принципіальными противниками его;—гораздо внимательнѣе отнеслись къ голосованію безусловные противники пересмотра. Однако и сторонники его явились въ достаточномъ числѣ, обезпечившемъ за пересмотромъ не только большинство голосовъ гражданъ, но и подавляющее большинство кантоновъ.

Въ развитіе народоправства новый швейцарскій союзъ идетъ за кантонами: онъ постепенно вводитъ у себя то, что уже раньше введено и оказалось цѣлеобразнымъ въ ново-демократическихъ кантонахъ. И эти новыя въ союзѣ установленія вводятся самимъ народомъ т. е., они принимаются по мѣрѣ появленія дѣйствительной надобности въ нихъ и сознанія этой надобности народомъ. Такой путь развитія государственнаго строя, самый естественный при народоправствѣ, не можетъ быть теоретически-послѣдовательнымъ и правильнымъ, не можетъ не представлять шероховатостей, теоретическихъ несообразностей, которыя, однако, исчезаютъ на практикѣ.

Съ введеніемъ права народной иниціативы по частнымъ пересмотрамъ союзной конституціи возникла такая несообразность: народъ по собственному почину можетъ пересмотрѣть любую статью конституціи, но не можетъ ввести или измѣнить ни одного частнаго союзнаго закона. Однако границу между статьей конституціи и частнымъ закономъ установить невозможно и дѣйствіе этой несообразности сказалось при первомъ же практическомъ примѣненіи права народной иниціативы въ союзѣ: мелочное частное предписаніе, предложенное и принятое народомъ, было включено въ союзную конституцію въ видѣ особой статьи.

Вскорѣ послѣ введенія этого важнаго права въ народѣ возникъ рядъ предложеній, подвергавшихся самымъ оживленнымъ обсужденіямъ во всей странѣ и вызвавшихъ неоднократныя заявленія реакціонеровъ о нецѣлесообразности новаго установленія въ союзѣ. На эти заявленія лучше всего отвѣтила газета «Züricher Post», редактировавшаяся тогда Курти: «Когда дѣти учатся ходить, они часто спотыкаются и падаютъ, — но развѣ это несчастье, развѣ объ этомъ можно сожалѣть? Напротивъ, чѣмъ больше спотыкаются дѣти, тѣмъ, слѣдовательно, настойчивѣе они учатся и скорѣе научатся ходить на своихъ ногахъ. Такъ и съ правомъ народной иниціативы: это еще новое право въ союзѣ,—оно еще дитя; вполнѣ естественно, что при первыхъ шагахъ его не все идетъ гладко, но тѣмъ больше слѣдуетъ желать, чтобы оно примѣнялось возможно чаще: лишь въ такомъ случаѣ это дитя станетъ прочно на свои ноги».—Дѣйствительность не замедлила оправдать эти слова: всеобщее голосованіе относительно четвертой народной иниціативы является однимъ изъ самыхъ блестящихъ эпизодовъ въ политической жизни новаго швейцарскаго союза.

Правомъ народной иниціативы въ союзѣ прежде всего воспользовалось незначительное общество покровительства животнымъ и предложило народу слѣдующую статью союзной конституціи: «Умерщвленіе всякаго рода животныхъ и при всякомъ способѣ убоя безъ предварительнаго оглушенія раньше истеченія ихъ кровью—безусловно воспрещается». Въ непродолжительное время

этотъ проектъ пересмотра союзной конституціи былъ подписанъ 83.159 гражданами и представленъ въ союзную канцелярію. Текстъ предложенной статьи ясно показываетъ, что эта инициатива сводилась къ воспрещенію еврейскаго ритуальнаго способа убоя скота. Еще яснѣе это видно изъ исторіи вызвавшаго ее движенія. Нѣкоторые кантоны издали постановленія, воспрещавшія въ ихъ предѣлахъ еврейскій способъ убоя скота; еврейскія общины обжаловали эти постановленія въ союзное собраніе, ссылаясь на гарантированную союзной конституціей свободу вѣроисповѣданія; союзное собраніе отмѣнило постановленія, изданныя въ кантонахъ, что, конечно, вызвало сильное недовольство въ широкихъ кругахъ населенія, какъ вмѣшательство союза въ кантональныя дѣла. Недовольство это въ значительной степени способствовало тому, что народъ такъ охотно и быстро поддержалъ гуманное предложеніе общества покровительства животнымъ. Трудно, разумѣется, отнести къ свободѣ вѣроисповѣданія ритуальный способъ умерщвленія животныхъ, который большинство населенія, хотя бы и не основательно, считаетъ жестокимъ: въ такомъ случаѣ пришлось бы отнести къ религіи слишкомъ многое, такъ какъ религіозныя организаціи имѣютъ притязаніе регулировать всю жизнь человѣка отъ рожденія до смерти. Мы считаемъ нужнымъ сказать лишь одно: наблюдая въ свое время это движеніе на мѣстѣ, просмотрѣвъ множество относившихся къ нему публикацій, мы не замѣтили у сторонниковъ инициативы и слѣда религіозной нетерпимости или такъ называемаго антисемитизма. (Ср. прим. на стр. 232). Получивъ проектъ пересмотра, союзное собраніе могло сдѣлать одно изъ двухъ: или выработать болѣе цѣлесообразный текстъ статьи въ духѣ народной инициативы, или ограничиться только совѣтомъ народу отвергнуть предложенную статью конституціи. Многочисленность подписей и быстрое поступленіе ихъ ясно показывали, что необходимо считаться съ народнымъ движеніемъ, что оно достаточно сильно и не можетъ не имѣть основательныхъ причинъ. Однако, союзное собраніе избрало второй путь и рекомендовало народу отвергнуть предложеніе. 20 августа 1893 г. состоялось народное голосованіе, въ которомъ предложенная инициативой статья союзной конституціи была принята большинствомъ 191.527 гражданъ и $11^1/_2$ кантоновъ противъ 127.101 граж. и $10^1/_2$ кантоновъ. Такимъ образомъ, первое практическое примѣненіе права народной инициативы въ союзѣ обогатило союзную конституцію статьей объ убоѣ скота, которая была бы умѣстнѣе къ какомъ нибудь уставѣ о скотобойняхъ, чѣмъ въ основномъ законѣ страны. Однако, съ одной стороны, вина въ этомъ падаетъ не на народъ, а на представителей, сперва превысившихъ свои компетенціи, а затѣмъ не пожелавшихъ считаться съ народнымъ движеніемъ; съ другой же стороны, народъ принялъ свое постановленіе наперекоръ своимъ представителямъ, дѣятельность которыхъ онъ осуж-

далъ, и такъ какъ въ союзѣ еще нѣтъ народной законодательной инициативы, а только конституціонная, то это постановленіе могло быть предложено и принято лишь въ видѣ новой статьи конституціи.

Еще раньше, чѣмъ вниманіе страны поглотила инициатива объ убоѣ скота, въ Швейцаріи велась настойчивая, хотя и далеко не успѣшная агитація о включеніи въ союзную конституцію «права на трудъ». Инициатива эта была предпринята швейцарской социалъ-демократической партіей. Одинъ уже этотъ фактъ былъ для нея печальнымъ предзнаменованіемъ. При народоправствѣ, даже столь несовершенномъ, какъ существующее въ союзѣ, политическія партіи не могутъ имѣть особеннаго вліянія, крайнія же партіи не въ состояніи привлечь на свою страну большинство населенія. Объясняется это тѣмъ, что при непосредственномъ народномъ законодательствѣ въ народѣ не можетъ накопляться недовольство существующими порядками, которые не могли бы держаться, если бы они не пользовались сочувствіемъ большинства гражданъ. Что же касается самого «права на трудъ», неоднократно всплывавшаго въ исторіи — между прочимъ, въ англійской революціи XVII и французской революціи XVIII вѣка — и особенно усердно обсуждавшагося утопистами первой половины XIX вѣка, то право это вполнѣ основательно отнесено къ утопическимъ требованіямъ и признается такимъ нѣмецкой соціалъ-демократіей. Во время швейцарской агитаціи 1893 г. Либкнехтъ, перефразируя слова К. Маркса, писалъ въ берлинскомъ Vorwärts: право на трудъ въ капиталистическомъ обществѣ неосуществимо, въ «будущемъ» же обществѣ оно окажется излишнимъ,—что, впрочемъ, не помѣшало Либкнехту и его партіи съ сочувствіемъ слѣдить за швейцарскимъ движеніемъ, котораго они, конечно, не потерпѣли бы въ Германіи. Но швейцарскіе соціалъ-демократы посмотрѣли на дѣло съ совершенно иной точки зрѣнія. Противники соціалистической инициативы говорили: право на трудъ—утопія, недостойно вносить въ конституцію то, что не можетъ быть осуществлено и будетъ лишь питать невыполнимыя притязанія, — не нужно намъ этого бумажнаго права. На это инициянты возражали: мы прекрасно понимаемъ, что право на трудъ теперь неосуществимо,—но развѣ въ нашей конституціи нѣтъ уже подобныхъ «правъ», неосуществимыхъ въ современномъ обществѣ, которыя однако всѣ мы цѣнимъ очень высоко? Конституція признаетъ равенство всѣхъ гражданъ передъ закономъ, а развѣ это равенство возможно на дѣлѣ тамъ, гдѣ царитъ неравенство экономическое? Но ни у кого не явится желанія устранить изъ конституціи статью о равенствѣ передъ закономъ не потому, чтобы кто либо вѣрилъ въ ея фактическую осуществимость, а потому, что она опредѣляетъ направленіе, въ которомъ должно развиваться право, даетъ принципіально-юридическую основу частнымъ законодательнымъ актамъ. То же самое будетъ и съ «правомъ на трудъ». У насъ существуетъ извѣстная

государственная регламентація труда, существуетъ рабочее законодательство, но они не имѣютъ надлежащей юридической почвы подъ собою: они являются актами общественной филантропіи или принимаются только въ интересахъ государства. Такую юридическую основу и дастъ имъ признаніе союзной конституціей права на трудъ: оно засвидѣтельствуетъ, что трудъ охраняется не изъ филантропіи и не потому, что это полезно государству, а потому, что трудящійся, рабочій самъ по себѣ имѣетъ право на охрану и служебнымъ элементомъ являетъ не онъ, а государство. Лишь на этой почвѣ возможно развитіе правильнаго и достойнаго рабочаго законодательства *).

Текстъ самой инициативы былъ таковъ:

«Каждому швейцарскому гражданину гарантируется право на достаточно вознаграждаемый трудъ. Союзное законодательство при содѣйствіи кантоновъ и общинъ должно всѣми возможными мѣрами дать этому принципу практическое осуществленіе.

«Въ частности должны быть приняты мѣры:

«a) для достаточнаго обезпеченія возможности имѣть работу (Arbeitsgelegenheit) путемъ ограниченія рабочаго времени, распространеннаго на возможно большее число отраслей промышленности и профессій;

«b) для цѣлесообразной и безвозмездной организація справокъ о трудѣ, опирающейся на профессіональныя организаціи рабочихъ;

«c) для огражденія рабочихъ и служащихъ отъ несправедливаго увольненія и лишенія работы;

«d) для прочной и достаточной поддержки рабочихъ, не по своей винѣ отчасти или совершенно лишившихся работы,—путемъ ли государственнаго (öffentliche) страхованія отъ послѣдствій безработицы, или путемъ поддержки изъ государственныхъ средствъ частныхъ страховыхъ обществъ рабочихъ;

«e) для практической охраны свободы коалицій (Vereinsfreiheit), въ особенности же для безпрепятственнаго образованія рабочихъ союзовъ съ цѣлью защиты рабочихъ отъ посягательствъ со стороны работодателей и для безпрепятственнаго вступленія въ такіе союзы;

«f) для учрежденія и обезпеченія юридической защиты рабочихъ въ ихъ отношеніяхъ къ работодателямъ (einer öffentlichen Rechsstellung der Arbeiter gegenüber ihrem Arbeitgeber) и для демократической организаціи труда на фабрикахъ и въ другихъ подобныхъ заведеніяхъ, начиная съ принадлежащихъ государству и общинамъ».

---

*) Мы резюмировали, главнымъ образомъ, рѣчи бернскаго адвоката Штекка, игравшаго самую видную роль въ этомъ движеніи.

Несмотря на энергичную агитацію подписи подъ текстомъ этой инпціативы собирались очень туго. 1-го сентября 1893 г. союзной канцеляріи было представлено 52.387 подписей,—число, почти только достаточное для того, чтобы инпціатива была передана на народное голосованіе. Противъ инпціативы выступили всѣ, не желавшіе, съ одной стороны, вносить въ конституцію статью, которая осталась бы лишь на бумагѣ, а съ другой, произвести столь смѣлый экспериментъ въ случаѣ попытки ея осуществленія.

Въ весеннюю сессію 1893 г. союзное собраніе приступило къ обсужденію этой инпціативы, продолжавшемуся болѣе трехъ дней. Было сдѣлано четыре предложенія замѣнить проектъ народной инпціативы другимъ текстомъ: со стороны большинства и меньшинства комиссіи, избранной для разсмотрѣнія инпціативы, а также со стороны членовъ національнаго совѣта Іооса и Шриппи. Мы не будемъ останавливаться на этихъ предложеніяхъ, такъ какъ всѣ они были отвергнуты. Союзное собраніе рѣшило также отклонить проектъ инпціативы и подать народу совѣтъ отвергнуть его. 3 іюня 1894 г. состоялось народное голосованіе, въ которомъ эта инпціатива была отвергнута подавляющимъ большинствомъ, а именно: 308.289 гражданами противъ 75.880—и всѣми кантонами. Мы видимъ, что и меньшинство, высказавшееся за инпціативу, значительно превышало число инпціантовъ. Объясняется это тѣмъ, что многіе, выступившіе раньше безусловно противъ инпціативы, впослѣдствіи, когда отверженіе ея народомъ стало несомнѣннымъ, сочли желательнымъ оттѣнить возможно большимъ числомъ голосовъ, что союзъ все же долженъ принять практически-осуществимыя мѣры для охраны рабочихъ. Этотъ взглядъ очень часто высказывался въ печати, враждебной инпціативѣ, и собраніяхъ, предшествовавшихъ голосованію.

Когда съ большимъ трудомъ подъ текстомъ предыдущей инпціативы было собрано узаконенное число подписей, рабочіе выступили со второй своей инпціативой: еще можно было вѣрить въ успѣшность ихъ начинанія, еще по ходу собиранія подписей нельзя было предугадать окончательный результатъ,—вѣдь раньше состоялось лишь одно всеобщее голосованіе народной инпціативы въ союзѣ; словомъ, опыта въ этомъ отношеніи еще не было. Теперь выступили уже не одни только соціалъ-демократы, а объединенные рабочіе различныхъ партій и направленій,—«Швейцарскій рабочій союзъ» (Schweiz. Arbeiterbund). На съѣздѣ делегатовъ этого союза, состоявшемся 5 ноября 1893 г. въ Цюрихѣ, рѣшено было возбудить инпціативу слѣдующаго содержанія:

«Союзъ при содѣйствіи кантоновъ въ организаціи дѣла и управленіи имъ, употребляя для этого чистый доходъ съ табачной монополіи, долженъ позаботиться о томъ, чтобы населеніе имѣло возможность безвозмездно поль-

зоваться медицинскими совѣтами, врачебной помощью и лѣкарствами; онъ даетъ кантонамъ пособія (Beiträge) для безплатнаго больничнаго лѣченія неимущихъ и учрежденія лѣчебницъ.

«Союзъ вводитъ табачную монополію, состоящую въ исключительномъ правѣ производства, ввоза и продажи табаку; онъ можетъ также издать законныя предписанія относительно суррогатовъ табаку. При этомъ цѣны табаку и сигаръ низшихъ сортовъ не должны быть повышены.

«Союзное законодательство поощряетъ разведеніе и производство табаку; оно опредѣляетъ, въ какой степени кантональныя учрежденія должны принимать участіе въ завѣдываніи табачной монополіей».

Агитація въ пользу этой инициативы велась съ большой энергіей. Странно было видѣть, что за одно и тоже предложеніе агитируютъ люди противоположныхъ партій, какъ—укажемъ лишь на первостепенныхъ вождей—рабочій секретарь, соціалъ-демократъ Грейлихъ и профессоръ котолическаго университета во Фрейбургѣ, реакціонеръ Беккъ; странно было слышать извѣстный гимнъ: «Wohlan, wer Recht und Freiheit achtet» вмѣстѣ съ религіозными пѣснями. Но при этомъ, насколько мы могли судить, не вполнѣ искреннемъ объединеніи истинной виновницей и движущей силой инициативы была соціалъ-демократія. Одно уже это не располагало къ ней большинство населенія. Сверхъ того, она предлагала одновременно двѣ государственныя монополіи: монополію врачебнаго дѣла,—такъ какъ при достаточномъ числѣ безплатныхъ врачей существованіе частной медицинской практики немыслимо,—и монополію табачнаго производства. Но въ Швейцаріи, странѣ преимущественно мелкой буржуазіи, всякая государственная монополія можетъ разсчитывать на сочувствіе населенія лишь въ томъ случаѣ, если соотвѣтствующая профессія или отрасль производства уже раньше монополизирована частными предпринимателями. Вслѣдствіе этого врачебно-табачная инициатива встрѣтила не только противодѣйствіе враждебныхъ ей слоевъ народа, но и равнодушіе тѣхъ элементовъ, на которые разсчитывали инициіанты. Подписи поступали чрезвычайно туго, а затѣмъ поступленіе ихъ почти совершенно прекратилось. Узаконенный срокъ истекалъ, а собрано было лишь 40.000 тысячъ подписей. 1 іюля 1894 г. комитетъ «Швейцарскаго рабочаго союза» вынужденъ былъ окончательно оставить свою инициативу и объявить ее несостоявшейся.

Попытки съ двумя соціалистическими инициативами побудили консерваторовъ и ультрамонтанъ воспользоваться новымъ установленіемъ въ пользу своихъ стремленій. Развитіе и усиленіе союза идетъ въ ущербъ самостоятельности кантоновъ, которую отстаиваютъ консервативныя партіи. Но о расширеніи компетенцій кантоновъ теперь уже не можетъ быть и рѣчи; при нынѣшнихъ условіяхъ эти партіи могутъ мечтать объ ослабленіи союза и уси-

леніи кантоновъ лишь въ денежномъ отношеніи. Союзу не предоставлено право введенія и взиманія налоговъ: главнымъ источникомъ его денежныхъ средствъ служатъ таможенныя пошлины. Въ виду этого консерваторы и ультрамонтаны предложили въ началѣ 1894 г. слѣдующую инициативу, прозванную «двухъ франковой» или таможенной.

«Изъ общаго дохода отъ таможенныхъ пошлинъ союзъ долженъ выдавать кантонамъ по два франка на каждую душу ихъ населенія соотвѣтственно даннымъ послѣдней союзной переписи. Эта статья союзной конституціи входитъ въ первый разъ въ силу въ 1895 г.».

Иниціатива эта была большимъ соблазномъ для населенія и вмѣстѣ съ тѣмъ пробнымъ камнемъ его политической зрѣлости. Тяжесть податнаго обложенія все возрастаетъ; всякое облегченіе этой тяжести было бы встрѣчено съ радостью, а тутъ народу сулятъ переспективу ежегодно пополнять кантональные кассы значительными суммами изъ посторонняго источника. Подписи стали поступать такъ быстро и успѣшно, что уже къ 18 мая 1894 г. въ союзную канцелярію ихъ поступило 67.828 и дальнѣйшее собираніе подписей было за ненадобностью прекращено. Но съ другой стороны, финансовое ослабленіе союза грозило большими опастностями для культурной жизни и развитія Швейцаріи. Являлся крайне важный и интересный вопросъ, обладаетъ ли швейцарскій народъ надлежащимъ пониманіемъ высшихъ культурныхъ интересовъ, устоитъ ли онъ противъ денежнаго соблазна, или за ближайшими заботами онъ не оцѣнитъ интересовъ высшей политики? Союзное собраніе рекомендовало народу отвергнуть эту иниціативу; за нее высказались лишь ультрамонтаны-представители кантоновъ, участвовавшихъ нѣкогда въ частномъ союзѣ: Ури, Швица, Унтервальдена, Люцерна, Фрейбурга и Валлиса. Началась оживленная агитація; старожилы говорили, что такого оживленія не было въ Швейцаціи со временъ войны частнаго союза и введенія союзной конституціи 1848 г. Иниціанты послѣ быстраго успѣха при собираніи подписей сразу увидѣли, что это былъ лишь успѣхъ въ ихъ захолустьяхъ, что теперь они имѣютъ передъ собою весь швейцарскій народъ, который невозможно подкупить двухъ-франковымъ соблазномъ. Эту агитацію называли второй войной частнаго союза, самой же таможенной иниціативѣ въ народѣ дали мѣткое названіе Beutezug,—«хищническій набѣгъ» на союзную кассу,—подъ этимъ именемъ она и осталась въ швейцарской исторіи. На 4 ноября было назначено народное голосованіе. Результатовъ его напряженно ожидала вся страна. Когда эти результаты стали извѣстны, нѣкоторые города привѣтствовали ихъ пушечными выстрѣлами, что само по себѣ является цѣлымъ событіемъ въ мирной, «гражданской» Швейцаріи. «Хищническій набѣгъ» отвергнутъ уничтожающимъ большинствомъ народа: 350.639 гражданъ противъ 145.462—и $13^1/_2$ кантоновъ про-

тивъ $8^1/_2$. Это знаменательное голосованіе не оставило никакихъ сомнѣній въ томъ, какого направленія народъ желаетъ держаться въ дальнѣйшемъ развитіи политическихъ отношеній страны.

Къ какому же заключенію слѣдуетъ придти на основаніи этого непродолжительнаго опыта съ правомъ народной инициативы въ союзѣ? Выводы, къ которымъ обыкновенно приходятъ, различны въ зависимости отъ партійныхъ симпатій и антипатій соотвѣтствующихъ лицъ. Мы полагаемъ, что если устранить совершенно неумѣстный и лишь затемняющій дѣло субъективизмъ, то изъ изложенныхъ нами фактовъ сами собой вытекаютъ вполнѣ опредѣленные выводы. Прежде всего инициатива объ убоѣ скота практически доказала недостаточность нынѣшнихъ размѣровъ народоправства въ союзѣ: она подчеркнула необходимость введенія въ союзѣ народной законодательной инициативы, въ дополненіе къ существующей уже контитуціонной. Народъ вынужденъ вносить въ союзную конституцію всякую мелочь, потому что онъ не можетъ по собственному почину издавать частные законы. Эта недостаточность союзнаго народоправства, несомнѣнно, будетъ устранена, когда она глубже проникнетъ въ сознаніе большинства; нужно однако замѣтить, что, какъ показалъ опытъ въ кантонахъ, а отчасти и въ союзѣ, всякія измѣненія въ государственныхъ порядкахъ совершаются при непосредственномъ народномъ законодательствѣ, хотя и прочно, но медленно. Крушеніе первой соціалъ-демократической инициативы и полная неудача второй показали, что народъ не желаетъ поспѣшныхъ экспериментовъ обобществленія,—несмотря на большое сочувствіе къ рабочимъ (а оно подтверждается швейцарскимъ рабочимъ законодательствомъ, которое вѣдь состоитъ подъ непосредственнымъ контролемъ народа). Сверхъ того, судьба инициативы относительно «права на трудъ» съ ея оригинальной мотивировкой, судьба этой попытки дать принципіально-юридическую основу рабочему законодательству еще разъ подчеркнула, что при народоправствѣ невозможно логически-построенное, теоретически-правильное законодательство, которое такъ хорошо на бумагѣ и такъ часто ничтожно и фиктивно на дѣлѣ. Народное законодательство знаетъ лишь одну логику,—логику дѣйствительной жизни, логику народнаго правосознанія; въ немъ неизмѣнно по сей день сохраняетъ свою силу классическій принципъ: lex est quod populus jubet atque constituit, «законъ есть то, что народъ повелѣваетъ и установляетъ»,—а отнюдь не то, что логически-правильно вытекаетъ изъ какихъ либо общихъ положеній. Наконецъ, таможенная инициатива показала, что народъ одобряетъ тотъ путь, которымъ идетъ политическое развитіе Швейцаріи.

Противники народоправства неоднократно увѣряли, будто народъ не интересуется государственными дѣлами и относится къ нимъ безучастно. Приведенныя нами данныя относительно примѣненія права народной инициа-

тивы въ союзѣ совершенно не подтверждаютъ этихъ заявленій, какъ не подтверждаетъ ихъ и практика союзнаго референдума (см. второе приложеніе). Само собою разумѣется, что въ тѣхъ случаяхъ, когда предложеніе поступившее на народное голосованіе не имѣетъ особеннаго общественнаго значенія и принятіе или отверженіе его для большинства населенія безразлично (напр. инициатива объ убоѣ скота) или въ тѣхъ случаяхъ, когда исходъ дѣла заранѣе несомнѣненъ (напр., инициатива о «правѣ на трудъ»), участіе народа въ голосованіяхъ, хотя и внушительно, но не особенно велико. Однако дѣло совершенно измѣняется, когда на очереди стоитъ вопросъ, имѣющій важное общественное значеніе (напр., инициатива «хищническаго набѣга»).

Во всякомъ случаѣ съ гораздо большимъ основаніемъ говорятъ обезучастности народа къ государственнымъ дѣламъ не въ народоправствѣ, а именно при представительной системѣ. Такъ, о родинѣ современнаго парламентаризма, Англіи, одинъ тонкій наблюдатель пишетъ: «Великая трудность состоитъ теперь не въ томъ, чтобы побудить населеніе къ мудрой дѣятельности, а въ томъ, чтобы побудить его къ дѣятельности вообще. Народныя массы въ Англіи принимаютъ лишь слабое участіе въ политикѣ и къ соціальнымъ вопросамъ относятся крайне своеобразно. Онѣ имѣютъ основанія полагать, что политика есть лишь игра между двумя наслѣдственными и привиллегированными партіями, въ которой не особенно важно, какая изъ нихъ временно одержитъ верхъ. Онѣ убѣждены въ пустотѣ всѣхъ партійныхъ лозунговъ и не сомнѣваются въ томъ, что дѣятельность на пользу общества есть лишь фраза, которою политики прикрываютъ свою личную выгоду» (Торольдъ Роджерсъ *). На этой почвѣ возникаютъ явленія, достаточно извѣстныя въ жизни парламентскихъ странъ Европы, но парламентская Европа идетъ лишь по слѣдамъ болѣе прогрессивной Сѣверной Америки: мнимо-народныя представительства постепенно попадаютъ въ полное распоряженіе крупныхъ капиталистовъ, — «хозяевъ». «Быть можетъ», говоритъ Стэдъ, «черезъ тысячу лѣтъ учебники исторіи разскажутъ дѣтямъ нашихъ отдаленныхъ потомковъ, что въ концѣ XIX вѣка Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, номинально сохраняя тѣнь республиканскихъ учрежденій, въ дѣйствительности находились подъ болѣе или менѣе деспотическимъ управленіемъ «хозяевъ»; такимъ образомъ, западное полушаріе воскресило передъ взорами міра знакомое зрѣлище древняго Рима, гдѣ тѣнь республики блуждала по семи холмамъ долго послѣ того, какъ Августъ сосредоточилъ всю власть въ рукахъ цезарей. Президенты приходятъ и уходятъ, какъ призрачные консулы въ императорскомъ Римѣ, но владычество

---

*) Six centuries af Work and Wages. — Цитируемъ по нѣмецкому изданію: Die Geschichte der englischen Arbeit, редактированному Карломъ Каутскимъ.

«хозяина» остается по-прежнему. Неписанное право запрещаетъ переизбраніе президента на третье четырехлѣтіе, но срокъ правленія «хозяина» не ограниченъ никакимъ закономъ» *).

Что бы ни говорили противники народоправства подобныя явленія немыслимы тамъ, гдѣ законодательная власть принадлежитъ не представительнымъ учрежденіямъ, невѣдомо кого представляющимъ, а непосредственно народу. Ихъ и нѣтъ въ дѣйствительности. Обдумывая исторію и нынѣшнее состояніе швейцарскаго народоправства, мы въ видѣ общаго заключенія всецѣло принимаемъ слѣдующую характеристику, которая по сей день не утратила своей свѣжести, хотя ей идетъ уже третья тысяча лѣтъ: «Народная масса судитъ обыкновенно правильнѣе, чѣмъ какая либо отдѣльная личность. Она по существу неподкупна. Подобно большому водоему, народная масса не волнуется отъ всякаго дуновенія вѣтра и меньше доступна дурнымъ воздѣйствіямъ, чѣмъ немногія лица, потому что, если отдѣльный человѣкъ находится подъ вліяніемъ страстей или другихъ подобныхъ побужденій, то его сужденіе должно стать превратнымъ, — тогда какъ трудно допустить, чтобы всѣ вмѣстѣ руководились страстью или заблужденіемъ». (Аристотель).

Г. Львовичъ.

---

*) W. T. Stead, Satan Invisible World Displayed, or Despairing Детокчасу. — Цитировано въ очень интересномъ «Письмѣ изъ Америки» И. Гурвича. Журналъ «Жизнь». 1900, III, стр. 268.

II.

Результаты швейцарскаго референдума *).

Излагая исторію союзныхъ народныхъ голосованій по конституціоннымъ и законодательнымъ вопросамъ, я даю каждому возможность оцѣнить установленіе референдума съ своей точки зрѣнія. Иной методъ здѣсь, понятно, и непримѣнимъ, такъ какъ въ политикѣ что одинъ признаетъ полезнымъ, то другой считаетъ вреднымъ, я же не имѣю теперь въ виду оспаривать какіе-либо политическіе взгляды. Не воздерживаясь совершенно отъ выраженія своихъ мнѣній, я постараюсь дать читателю матеріалъ, на основаніи котораго онъ самъ можетъ придти къ тѣмъ или инымъ выводамъ.

Замѣчу лишь предварительно, что референдумъ отнюдь не такое новое установленіе, какимъ его многіе считаютъ. Однако вниманіе политиковъ за предѣлами Швейцаріи онъ обратилъ на себя лишь тогда, когда швейцарскія народныя голосованія стали производиться чаще и повторяться съ извѣстной правильностью т. е., съ тѣхъ поръ, какъ союзная конституція 1874 г. ввела законодательный референдумъ въ союзѣ и многіе кантоны перешли отъ представительной демократіи къ демократіи чистой.

Я говорю здѣсь лишь о союзномъ референдумѣ, потому что онъ имѣетъ гораздо большее значеніе, чѣмъ кантональный или тѣ голосованія референдума по городскимъ дѣламъ, которыя въ послѣднее время практикуются во многихъ швейцарскихъ городахъ. Союзный референдумъ есть право всего

---

*) Настоящая статья была любезно прислана намъ авторомъ въ дополненіе къ его «Исторіи». Статья же эта была помѣщена въ нѣмецкомъ журналѣ «Neue Zeit», затѣмъ вышла отдѣльнымъ изданіемъ и была напечатана въ русскомъ журналѣ «Жизнь».—Прилагая здѣсь эту статью безъ всякихъ измѣненій, мы позволимъ себѣ замѣтить, что въ ней подъ названіемъ референдума разсматриваются всѣ союзныя голосованія, включая сюда между прочимъ и тѣ, которыя были вызваны народной инціативой, хотя они существенно отличаются отъ голосованій референдума и требуютъ болѣе подробнаго размотрѣнія, вслѣдствіе чего мы и размотрѣли союзную народную инціативу въ первомъ приложеніи.—Г. Л.

швейцарскаго народа подвергать всеобщему голосованію предложенія относительно измѣненія конституціи и законопроекты. Всякое измѣненіе союзной конституціи обязательно должно быть передано на народное голосованіе; что же касается законовъ, то народному голосованію они подвергаются въ томъ случаѣ, если этого потребуютъ 30.000 гражданъ. Сверхъ того, въ Союзѣ, кромѣ референдума, существуетъ еще право народной иниціативы: лишь только 50.000 гражданъ потребуютъ частнаго или общаго измѣненія конституціи, вопросъ этотъ долженъ быть переданъ на народное голосованіе.

* *
*

Конституціонный референдумъ былъ въ первый разъ примѣненъ въ 1802 г.; впрочемъ, конституція 20 мая этого года, объявленная принятой народомъ, не могла удержаться. За нее голосовали 72.453 гражданъ; воздержавшіеся отъ голосованія 167.172, были причислены къ голосовавшимъ за конституцію *).

Проектъ союзной конституціи 1833 г. былъ отвергнутъ голосованіемъ. Конституція же 1848 г. была принята большинствомъ народа и земель («Stände») т. е., кантоновъ и полукантоновъ. Нужно однако замѣтить, что тогда не во всѣхъ кантонахъ пересчитывались отдѣльные голоса гражданъ, высказавшихся какъ за конституцію, такъ и противъ нея. Сеймъ объявилъ, что конституція принята $15^1/_2$ земель съ населеніемъ въ 1.897.887 человѣкъ, противъ нея же высказалось $6^1/_2$ земель съ населеніемъ въ 292.371 человѣкъ **).

Затѣмъ, въ шестидесятыхъ годахъ началось движеніе въ пользу пересмотра конституціи; результатомъ его явилась конституція 1874 г. Вопреки начавшемуся движенію въ пользу полнаго пересмотра конституціи, союзное собраніе ограничилось тѣмъ, что предложило въ 1866 г. измѣнить лишь

---

*) Голосованіе 20 мая 1802 г. было первымъ общешвейцарскимъ голосованіемъ и поэтому оно, конечно, заслуживаетъ упоминанія въ обзорѣ общешвейцарскихъ голосованій. Однако, мы считаемъ умѣстнымъ замѣтить, что референдума, какъ *народнаго права* въ союзѣ тогда еще не существовало. Конституція была передана на голосованіе затѣмъ, чтобы придать ей хоть какой нибудь вѣсъ. Но къ урнамъ явилось меньшинство гражданъ, за конституцію высказалось лишь *меньшинство* этого *меньшинства*: это не помѣшало объявить, что конституція принята *большинствомъ гражданъ*. (Ср. стр. 74). Если голосованіе 20 мая 1802 и можно считать проявленіемъ верховныхъ правъ народа, то его слѣдовало бы отнести не къ референдуму, въ собственномъ смыслѣ слова, а къ вэто, основанному на презумпціи: кто не протестуетъ, тотъ соглашается.—Г. Л.

**) Голосованія 1833 и 1848 гг. были не общешвейцарскими, а кантональными: судьбу проектовъ конституцій рѣшали только кантоны и уже отъ нихъ зависѣло, передавать ли проекты у себя на голосованіе, или нѣтъ: это дѣлали не всѣ кантоны, вслѣдствіе чего эти голосованія не могутъ быть отнесены къ союзному народному референдуму. Мы полагаемъ, что исторія народоправства въ союзѣ начинается лишь конституціей 48. Ср. стр. 205.—Г. Л.

нѣкоторыя статьи ея и передало на народное голосованіе такъ называемые девять пунктовъ пересмотра. Семь изъ этихъ пунктовъ были отвергнуты большинствомъ какъ народа, такъ и земель, за одинъ высказалось большинство народа, но не земель, и лишь одинъ былъ принятъ. Это была новая статья конституціи, уравнивавшая права швейцарцевъ іудейскаго исповѣданія и натурализованныхъ гражданъ относительно осѣдлости и юридическаго положенія съ правами остальныхъ гражданъ. Чувство справедливости побудило большинство народа высказаться за это уравненіе, тогда какъ радикальные и консервативные элементы хотѣли провалить остальные пункты пересмотра, которые однимъ казались недостаточными, а другимъ слишкомъ радикальными. Послѣ этого, въ 1872 г. на народное голосованіе былъ переданъ полный проектъ пересмотрѣнной союзной конституціи, но онъ тоже былъ отвергнутъ большинствомъ 261,072 гражданъ и 13 земель противъ 255.609 гражданъ и 9 земель. Въ немъ не было сохранено надлежащее равновѣсіе между централистическими и федералистическими воззрѣніями. Этого удалось достигнуть лишь во второмъ проектѣ, въ конституціи 19 апрѣля 1874 г., остающейся въ силѣ до настоящаго времени, хотя и съ измѣненіями въ нѣкоторыхъ статьяхъ. Она была принята 340.199 гражданъ и $14^1/_2$ земель противъ 198.013 гражданъ и $7^1/_2$ земель. То обстоятельство, что за нее высказалось столь подавляющее большинство, обезпечило за нею большее значеніе и болѣе продолжительное существованіе, чѣмъ могли достигнуть конституціи, принятыя вопреки волѣ народа.

Дѣйствительно, только союзныя конституціи 1848 г. и 1874 г., принятыя самимъ народомъ, пріобрѣли популярность, доставили періоды внутренняго мира, втеченіе котораго дѣсятилѣтія постояннаго прогресса не смѣнялись реакціями. Этого отнюдь нельзя сказать относительно конституцій Гельветической республики, періода посредничества и реставраціи, которыя были приняты подъ вліяніемъ французской директоріи, Наполеона и вѣнскаго конгресса и, собственно говоря, были навязаны извнѣ. Первыя двѣ изъ этихъ конституцій не могли удержаться, несмотря на многія свои достоинства, потому что онѣ не были созданіями народнаго духа; третья же была издѣльемъ аристократовъ, содержала въ себѣ зародыши продолжительныхъ смутъ, частыхъ возстаній и гражданской войны, отъ которыхъ она, давно ставшая негодной, наконецъ, и пала.

* * *

Во время дѣйствія союзной конституціи 1874 г. по 11 іюля 1897 г. на народное голосованіе передано было одно предложеніе относительно общаго пересмотра конституціи и тринадцать предложеній относительно измѣненія отдѣльныхъ статей ея. Союзныхъ законовъ и союзныхъ постановле-

ній до февраля 1897 г. (за позднѣйшее время не имѣется оффиціальныхъ данныхъ) было 187; всѣ они были бы переданы на народное голосованіе, если бы это потребовали 30.000 гражданъ, но такое требованіе было предъявлено только относительно 24 изъ нихъ. Народныхъ иниціативъ съ іюля 1891 г., когда было установлено право народа по собственному почину требовать измѣненія отдѣльныхъ статей союзной конституціи, состоялось и было передано на народное голосованіе три. Включая сюда и голосованіе относительно союзной конституціи 1874 г., швейцарскій народъ по 20 февраля 1898 г. т. е., за 24 года въ 28 воскресныхъ дней являлся къ урнамъ для осуществленія своихъ верховныхъ законодательныхъ правъ;—часто въ одинъ день производилось голосованіе относительно нѣсколькихъ предложеній.

Слишкомъ ли это много? Или слишкомъ мало?

Я согласенъ, что нѣкоторыя изъ отвергнутыхъ народомъ предложеній совѣтовъ заслуживали утвержденія; но я замѣчу также, что и нѣкоторые законопроекты, вовсе не поступавшіе на народное голосованіе, стоили того, чтобы быть отвергнутыми.

Всѣхъ проектовъ—проектъ союзный конституціи, проекты отдѣльныхъ статей ея, союзные законы, союзныя постановленія,—за это время было 198; изъ нихъ 22 были отвергнуты народомъ, однако и изъ отвергнутыхъ нѣкоторые впослѣдствіи поступали на голосованіе во второй или третій разъ и были приняты. Къ этому надо еще прибавить одну принятую и двѣ отвергнутыхъ народныхъ иниціативы.

Среди законовъ, неопретестованныхъ народомъ, а потому и не поступавшихъ на народное голосованіе, многіе имѣютъ первостепенную важность; сюда относятся: организація союзнаго судопроизводства, военная организація, законы о желѣзно-дорожномъ транспортѣ, отвѣтственности желѣзнодорожныхъ и пароходныхъ обществъ, фабрикахъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, почтовыхъ и телеграфныхъ таксахъ, первый законъ о желѣзно-дорожномъ счетоводствѣ, законъ о желѣзно-дорожныхъ кассахъ вспомоществованія, о нормировкѣ рабочаго времени въ транспортныхъ предпріятіяхъ, далѣе, облигаціонное право и законъ о личной дѣеспособности, законы, изданные для споспѣшествованія сельскому хозяйству и техническому образованію, а также о правѣ литературной и художественной собственности.

Въ общемъ—до февраля 1897 г. при 199 предложеніяхъ союзнаго собранія (включая сюда и конституцію 1874 г.) обязательный референдумъ примѣнялся 12 разъ, а если причислить и три народныя иниціативы—15 разъ; факультативный же референдумъ, котораго народъ могъ потребовать относительно 187 предложеній, примѣнялся 24 раза; изъ этихъ 39 предложеній, 17 было принято и 22 отвергнуто.

23 мая 1875 г. швейцарскому народу предстояло высказаться относительно двухъ предложеній: одно изъ нихъ имѣло въ виду введеніе однообразнаго «политическаго права голоса» для всѣхъ швейцарскихъ гражданъ, другое представляло собою законъ о гражданскомъ бракѣ или, какъ гласитъ его оффиціальное названіе: «законъ объ установленіи и засвидѣтельствованіи гражданскаго состоянія и брака». Законъ относительно права голоса былъ отвергнутъ большинствомъ 207.263 гражданъ противъ 202.583; законъ же относительно гражданскаго брака принятъ большинствомъ 213.199 противъ 205.069. Замѣчу при этомъ, что вопросъ о правѣ голоса былъ снова подвергнутъ народному голосованію 21 октября 1877 г., но и на этотъ разъ предложеніе было отвергнуто даже болѣе значительнымъ большинствомъ, а именно: противъ него высказалось 213.230 гражданъ, за него же лишь 131.557.

Еще и теперь существуютъ значительныя трудности для однообразнаго регулированія политическаго права голоса во всей Швейцаріи и поэтому двойная неудача означенной попытки не представляетъ ничего удивительнаго. Обычаи относительно голосованій, установившіеся въ отдѣльныхъ кантонахъ, очень разнообразны, а многіе считаютъ наилучшимъ то, къ чему давно привыкли. Неодинаково, главнымъ образомъ, послѣдствія, какія влекутъ за собою для политическаго права голоса несостоятельность и учрежденіе конкурса: въ романскихъ кантонахъ граждане, впавшіе въ несостоятельность, сохраняютъ право голоса, въ нѣмецкихъ же кантонахъ утрачиваютъ его. Неодинаковы также взгляды гражданъ и въ особенности вождей партій на цѣлесобразность обязательной подачи голосовъ и вліяніе ея на силы различныхъ партій.

Конечно, было бы желательно улучшеніе нынѣшнихъ постановленій относительно права голоса посредствомъ новаго закона, однако нужно признать, что и теперь, не смотря на всѣ существующіе недостатки, право голоса швейцарскихъ гражданъ гораздо шире, чѣмъ во всѣхъ остальныхъ странахъ; совѣты сами въ своихъ предложеніяхъ не могли освободиться отъ нѣкоторой узости взглядовъ; они, можетъ быть, слишкомъ воздерживались отъ принципіальнаго рѣшенія этого вопроса. Но тѣмъ временемъ объединеніе законодательства о несостоятельности и конкурсѣ внесло больше однообразія и въ политическое право голоса.

Знаменательно и гораздо знаменательнѣе, чѣмъ отверженіе народомъ закона относительно права голоса, было принятіе закона о гражданскомъ бракѣ. Этотъ законъ ввелъ гражданскій бракъ во всѣхъ кантонахъ, законодательства которыхъ въ этомъ отношеніи были очень различны, онъ избавилъ вступленіе въ бракъ отъ полицейскихъ и экономическихъ ограниченій и установилъ возможность развода на всей территоріи союза.

Проектъ этого закона былъ опротестованъ 106.560 право способныхъ гражданъ; противъ него велась ожесточенная борьба, въ которую вмѣшался своей энцикликой даже папа Пій IX.

Правда, перевѣсъ большинства, принявшаго этотъ законъ, надъ меньшинствомъ, высказавшимся противъ него, былъ не великъ—всего лишь 8.000 голосовъ. Но это именно и показало, какую силу и устойчивость можетъ придать законамъ референдумъ. Разъ законъ принятъ, хотя бы и незначительнымъ меньшинствомъ, поколебать его трудно. Указывали на различные недостатки этого закона, но безпристрастное изслѣдованіе показало, что это были лишь недостатки его примѣненія. Обязательный гражданскій бракъ не прекратилъ существованія церковнаго брака *), число незаконнорожденныхъ дѣтей вслѣдствіе большей свободы вступленія въ бракъ замѣтно уменьшилось и въ этомъ законѣ даже многіе изъ его прежнихъ противниковъ видятъ уже не угрозу для нравственности, а гарантію личной свободы. Что столкновенія между церковью и государствамъ по вопросамъ, касающимся брака, прекратились, въ этомъ большинство, даже нѣкоторые изъ духовныхъ лицъ, видятъ только выгоду. Болѣе двадцати лѣтъ существуетъ этотъ законъ и никогда существованіе его не подвергалось серьезной опасности.

* * *

Въ извѣстной связи между собою находятся нѣсколько законопроектовъ и статей конституціи, которые въ разное время поступали на народное голосованіе и всѣ относились къ праву выпуска кредитныхъ билетовъ.

Предложенный 23 апрѣля 1876 г. законъ о кредитныхъ билетахъ былъ отвергнутъ большинствомъ 193.253 противъ 120.068 голосовъ, потому что одни изъ его противниковъ видѣли въ регулированіи выпуска кредитныхъ билетовъ союзнымъ законодательствомъ вторженіе въ существовавшую раньше широкую свободу въ этомъ отношеніи или права кантоновъ, другіе же хотѣли болѣе строгихъ постановленій или предоставленія союзу монополіи выпуска кредитныхъ билетовъ.

Послѣ этого, въ 1879 и 1880 гг. сторонники монополіи собрали 50.000 подписей въ пользу измѣненія союзной конституціи въ томъ смыслѣ, чтобы кредитные билеты выпускались союзомъ: инниціанты стремились къ введенію монополіи союза по этому предмету и учрежденію союзнаго банка.

---

*) Но онъ сдѣлалъ церковный бракъ необязательнымъ, совершенно частнымъ актомъ. Законнымъ въ Швейцаріи, признается *только* гражданскій бракъ. Мало того, духовенству всѣхъ вѣроисповѣданій подъ угрозою значительнаго наказанія воспрещено совершать церковный бракъ надъ лицами, не состоящими еще въ законномъ т. е., гражданскомъ бракѣ Г. Л.

Но между тѣмъ, какъ они требовали измѣненія лишь одной статьи конституціи—той именно, которая гласила, что союзъ не можетъ вводить монополіи выпуска кредитныхъ билетовъ,—союзное собраніе утверждало, что право такого частнаго пересмотра конституціи не принадлежитъ народу, а только представительству (т. е. самому собранію): 50.000 гражданъ могутъ требовать не частнаго, а общаго пересмотра. Тщетно иниціанты ссылались на протоколы учредительнаго сейма 1847 г. *) и различные авторитеты государственнаго права. Союзное собраніе запросило народъ и кантоны, желаютъ ли они пересмотрѣть всю союзную конституцію? На этотъ вопросъ 31 октября 1880 г. отвѣтили отрицательно 260.126 гражданъ и $17^{1}/_{2}$ кантоновъ—противъ 121.099 гражданъ и $4^{1}/_{2}$ кантоновъ. Многіе опасались, что при общемъ пересмотрѣ могутъ быть измѣнены различныя статьи конституціи, возникнетъ ожесточенная партійная борьба, и парламентъ воспользовался этими опасеніями. Онъ надѣялся скорѣе добиться отрицательнаго отвѣта при запросѣ объ общемъ пересмотрѣ и этимъ задержать движеніе, не нравившееся ему, какъ демократическое и «соціалистическое».

Послѣ пораженія сторонниковъ монополіи хотѣли успокоить общественное мнѣніе вторымъ законопроектомъ о кредитныхъ билетахъ, потому что недостатки и опасности существовавшаго порядка были уже слишкомъ разоблачены движеніемъ иниціативы. Этотъ проектъ получилъ силу закона, такъ какъ сторонники монополіи не хотѣли требовать референдума, потому что онъ все равно не привелъ бы ихъ къ цѣли, которой можно было достигнуть лишь посредствомъ общаго пересмора конституціи. Однако ихъ предсказаніе относительно недостаточности и дурныхъ послѣдствій этого закона вполнѣ подтвердилось.

Въ концѣ концовъ союзное собраніе само высказалось и за монополію выпуска кредитныхъ билетовъ и за народную инициативу относительно частнаго пересмотра союзной конституціи. Оно выработало два предложенія, одно изъ которыхъ было передано на народное голосованіе 5 іюля 1891 г., а другое 18 октября того же года; хронологически - первое предложеніе (относительно инициативы) было принято 183.029 гражданами и 18 землями противъ 120.599 гражданъ и 4 земель, второе же (относительно монополіи выпуска кредитныхъ билетовъ) принято 231.578 гражданами и 14 землями противъ 158.615 гражданъ и 8 земель.

Такимъ образомъ, оба эти требованія, предъявленныя демократіей вмѣстѣ, были и осуществлены почти одновременно, послѣ того какъ парламентскія партіи поняли ихъ значеніе.

* *
*

---

*) Ср. стр. 126 и 205—208.

Однимъ изъ важнѣйшихъ голосованій былъ референдумъ фабричномъ законѣ, состоявшійся 21 октября 1877 г. Ему предшествовала напряженная агитація, въ которой даже многіе рабочіе, уступая экономическому давленію и не понимая еще значенія государственной нормировки условій труда на фабрикахъ, выступили противъ этого законопроекта. Однако, благодаря усиліямъ организованныхъ рабочихъ, которымъ содѣйствовали многочисленные демократы и радикалы, а также отдѣльные либералы и въ нѣкоторыхъ кантонахъ консервативные католики, законопроектъ былъ принятъ большинствомъ 181.204 гражданъ противъ 170.857; здѣсь, какъ и при референдумѣ о гражданскомъ бракѣ, снова выяснилось, какъ трудно поколебать законъ, если онъ утвержденъ народомъ. Относительно фабричнаго закона дѣлались лишь робкія попытки этого рода. Хотя онъ на ряду съ другими постановленіями ввелъ одинадцати-часовой рабочій день, встрѣченный сперва сильнымъ противодѣйствіемъ, онъ все-таки удержался, оказался цѣлесообразнымъ и теперь требуютъ уже не отмѣны его, а дальнѣйшаго развитія.

Законъ этотъ пріобрѣлъ не малое значеніе и для другихъ странъ тѣмъ, что онъ вызвалъ движеніе въ пользу международнаго регулированія условій труда, въ Швейцаріи же онъ проложилъ дорогу нѣсколькимъ дальнѣйшимъ законамъ объ охранѣ труда.

* *
*

О нѣкоторыхъ другихъ голосованіяхъ мы можемъ упомянуть здѣсь лишь вкратцѣ.

Два раза—9 іюля 1876 г. и 21 октября 1877 г.—поступали на народное голосованіе предложенія о замѣнѣ отбыванія воинской повинности особымъ налогомъ: значительная часть гражданъ не соглашалась съ самимъ принципомъ, что, кто не отбываетъ воинской повинности, тотъ долженъ платить особый налогъ, и не одобряла размѣровъ налога, опредѣляемыхъ законопроектомъ. Первое предложеніе было отвергнуто большинствомъ 184.894 противъ 156.157, второе—большинствомъ 181.383 противъ 170.223. Наконецъ, третій проектъ этого закона былъ молча признанъ народомъ, который не потребовалъ референдума относительно него.

Два раза также—30 іюля 1882 г. и 20 іюля 1887 г.—подвергался народному голосованію законъ объ охранѣ правъ изобрѣтателей и патентовъ, полученныхъ ими;—при этомъ дѣло шло объ измѣненіи союзной конституціи, вслѣдствіи чего имѣли значеніе и голоса кантоновъ. Въ первый разъ предложеніе было отвергнуто большинствомъ 156.658 гражданъ и $14\frac{1}{2}$ земель, противъ 141.616 гражданъ и $7\frac{1}{2}$ земель, во второй же разъ принято большинствомъ 203.506 гражданъ и $20\frac{1}{2}$ земель противъ 57.862 гражданъ и $1\frac{1}{2}$ земель. Дѣло въ томъ, что во второмъ предложеніи были

приняты во вниманіе и тѣ отрасли промышленности, интересы которыхъ, по мнѣнію многихъ, игнорировало первое предложеніе.

Законъ субвенціи альпійскимъ желѣзнымъ дорогамъ былъ переданъ на народное голосованіе 19 января 1879 г. и принятъ большинствомъ 278.731 гражданъ противъ 115.571. Этотъ законъ обезпечилъ окончаніе сэнъ-готардскаго предпріятія (тунели и горныя дороги), но въ немъ совѣты обѣщали такую же субвенцію одной восточной и одной западной альпійской дорогѣ, безъ чего нельзя было ожидать принятія народомъ этого закона. Референдумъ заранѣе воспрепятствовалъ оказать преимущество центральной Швейцаріи въ ущербъ восточной и западной.

30 іюля 1882 г. народъ отвергъ законъ относительно эпидемій подавляющимъ большинствомъ 24.340 противъ 68.027, потому что этотъ законъ безъ надобности вводилъ обязательное оспоприviваніе во всей Швейцаріи, существовавшее и такъ въ большинствѣ кантоновъ, но не во всѣхъ, и производившееся не всегда удачно, въ особенности при ревакцинаціи солдатъ; сверхъ того, онъ не дѣлалъ обязательнымъ употребленіе для прививокъ телячьей лимфы. Отверженіе народомъ этого закона отнюдь не было регрессомъ и имѣло то хорошее послѣдствіе, что съ тѣхъ поръ кантоны, въ которыхъ оспоприviваніе не обязательно, сдѣлали его болѣе доступнымъ для желающихъ и, позаботившись о доставленіи населенію достаточнаго количества телячьей лимфы, устранили опасность зараженія лимфой гуманизированной.

Союзный законъ взысканіи долговъ и конкурсѣ, замѣнившій кантональные законы, утвержденъ 17 ноября 1889 г. большинствомъ 244.317 гражданъ противъ 217.921.

26 октября 1890 г. утверждено большинствомъ 283.228 гражданъ и 20½ земель противъ 92.200 гражданъ и 1½ земель измѣненіе конституціи, предоставившее союзу право ввести страхованіе отъ болѣзней и несчастныхъ случаевъ.

18 октября 1891 г. принятъ таможенный тарифъ большинствомъ 220.004 гражданъ противъ 158.934. За него высказались сторонники покровительственныхъ и боевыхъ пошлинъ, а противъ него приверженцы свободы торговли и тѣ изъ сторонниковъ боевыхъ пошлинъ, которые считали существовавшій тарифъ достаточнымъ для защиты интересовъ Швейцаріи отъ покровительственной политики сосѣднихъ государствъ.

* * *

Этотъ рядъ предложеній мало вызывалъ толковъ впослѣдствіи. Общественное мнѣніе удовлетворилось ихъ принятіемъ или отверженіемъ. Въ оцѣнкѣ же нѣкоторыхъ другихъ голосованій взгляды расходились.

Сюда относится прежде всего частный пересмотръ конституціи 18 мая

1879 г., отмѣнившій запрещеніе смертной казни на всей территоріи Швейцаріи, установленное конституціей 1874 г. Одно возмутительное убійство взволновало населеніе и вызвало требованіе возстановленія смертной казни. Въ союзное собраніе стали поступать соотвѣтствующія петиціи. Тогда союзное собраніе, вслѣдствіе преувеличенныхъ опасеній, что это движеніе можетъ привести къ народной иниціативѣ относительно измѣненія всей конституціи, которая представляетъ собою лишь компромиссъ партій, предложило народу и кантонамъ частный пересмотръ. Голосованіе вскорѣ показало, что народъ сохранилъ бы эту гуманную статью конституціи, если бы его представители въ парламентѣ сами не упали духомъ: большинство высказавшееся за отмѣну статьи, не достигло даже 20.000 человѣкъ. Предложеніе союзнаго собранія было принято большинствомъ 200.485 гражданъ и 14 земель противъ 181.588 гражданъ и 8 земель. Но все-таки это отнюдь не означало возстановленія смертной казни въ кантонахъ: каждый кантонъ, желавшій ввести у себя смертную казнь, долженъ былъ предварительно измѣнить свою кантональную конституцію, а это сдѣлали лишь очень немногіе кантоны. Если принять во вниманіе, что во многихъ другихъ государствахъ смертная казнь существуетъ и не было даже попытокъ ея уничтоженія, то Швейцаріи дѣлаетъ большую честь, что болѣе 180.000 ея гражданъ высказались противъ смертной казни и что впослѣдствіи лишь очень немногіе кантоны возстановили ее. Во всякомъ случаѣ, не на референдумъ падаетъ отвѣтственность за этотъ результатъ голосованія: онъ лишь подтвердилъ рѣшеніе парламента *).

Столь было же неосновательно дѣлать неблагопріятные для референдума выводы изъ отверженія народомъ статьи союзной конституціи о школахъ (Schulartikel). Законъ этотъ недостаточно ясно опредѣлялъ, какъ будутъ осуществляться его требованія; учрежденіе должности союзнаго секретаря по училищнымъ дѣламъ осуждалось многими, какъ мѣропріятіе бюрократическое; сверхъ того, населеніе недовѣрчиво относилось къ намѣреніямъ иниціатровъ этого предложенія, которые принадлежали къ сторонникамъ «культурной борьбы». Оно не хотѣло неизвѣстнаго будущаго. Лишь недовольство этимъ предложеніемъ многихъ свободномыслящихъ можетъ объяснить пораженіе, понесенное имъ 26 ноября 1882 г.,—въ «Конрадовъ день», какъ пышно выражались консерваторы, приравнивая это голосованіе къ одной изъ блестящихъ побѣдъ старыхъ швейцарцевъ, одержанной въ день св. Кон-

*) Дѣло идетъ о 65 ст. союзной конституціи. Прежній текстъ ея былъ таковъ: «Смертная казнь отмѣнена.—На постановленія военнаго закона, какія окажется нужнымъ принять въ военное время, эта статья не распространяется».—Теперь она гласитъ: «За политическія преступленія смертный приговоръ не можетъ быть произнесенъ.—Тѣлесныя наказанія воспрещаются».—Г. Л.

рада. Голосованія потребовали 180.995 граждань; предложеніе было отвергнуто большинствомъ 318.139 противъ 172.010.

Нѣсколько позже—11 мая 1884 г.—на народное голосованіе поступило четыре законопроекта и всѣ они были отвергнуты. Этотъ четверной референдумъ народные остряки прозвали «четырехъ-горбымъ верблюдомъ». 93.046 гражданъ потребовали голосованія заразъ относительно всѣхъ четырехъ законопроектовъ и въ виду разнородности содержанія ихъ одно уже это обстоятельство показываетъ, что противники не оспаривали то или иное предложеніе, а прибѣгли къ обструкціи. Они упрекали господствующую партію въ томъ, что отверженіе народомъ статьи относительно секретаря по училищнымъ дѣламъ ничему ее не научило, что она управляетъ самочинно, игнорируя партіи меньшинства. Предложенія эти имѣли цѣлью: во-первыхъ, измѣненіе въ организаціи департамента юстиціи, а именно, учрежденіе должности «секретаря юстиціи»; во-вторыхъ, пониженіе таксы на патенты странствующихъ торговцевъ; въ-третьихъ, расширеніе союзнаго уголовнаго права въ томъ смыслѣ, чтобы союзному совѣту въ извѣстныхъ случаяхъ (въ другихъ же случаяхъ юридическая компетенція здѣсь уже принадлежитъ союзу) предоставлено было право переносить политическіе процессы изъ кантональныхъ судовъ въ союзные; въ четвертыхъ, увеличеніе на 10.000 кредита на содержаніе швейцарскаго посольства въ Вашингтонѣ. Необходимость увеличить персоналъ департамента юстиціи была несомнѣнной; относительно таксы на патенты можно было еще оспаривать цѣлесообразность постановленія союзнаго собранія, а что касается увеличенія кредита для посольства въ Вашингтонѣ, то нужно замѣтить, что далеко не всѣ признавали необходимость самого учрежденія этого посольства, состоявшагося незадолго до интересующаго насъ теперь голосованія. Впрочемъ, борьба велась, главнымъ образомъ, около третьяго пункта такъ называемой «статьи Стабіо». Требованіе расширенія союзнаго уголовнаго права мотивировали необходимостью предупредить въ будущемъ возможность такихъ, случаевъ, какіе были при процессѣ Стабіо, въ Тессинѣ (второй или большой процессъ Стабіо) и замѣнить заинтересованныхъ въ мѣстныхъ политическихъ дѣлахъ, кантональныхъ судей болѣе безпристрастными союзными. Но ссылка на этотъ процессъ меньше всего могла расположить консервативную партію въ пользу предложенія, такъ какъ она заключала въ себѣ порицаніе тессинскаго правительства, бывшаго тогда консервативнымъ; но и помимо того, ссылка эта была не вполнѣ удачной, такъ какъ процессъ окончился оправданіемъ всѣхъ обвиняемыхъ, бывшихъ, за исключеніемъ лишь одного, либералами. Тотъ пунктъ этого предложенія, который предоставлялъ рѣшеніе вопроса о подсудности въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ союзному совѣту, т. е. учрежденію

политическому, а не союзному суду, оспаривался и людьми, не принадлежавшими къ консервативной партіи.

Результаты народнаго голосованія были таковы: за учрежденіе должности секретаря юстиціи 149.729 голосовъ и 214.916 противъ него; за таксы на патенты 174.195 и противъ нихъ 189.550; за расширеніе союзнаго уголовнаго права 159.068 и 202.773 противъ; за увеличеніе кредита на содержаніе посольства въ Вашингтонѣ 137.824 и 219.728 противъ него.

Нельзя сказать, чтобы это голосованіе нанесло какой-либо ущербъ интересамъ страны. Я склоненъ даже думать, что судьба этихъ предложеній принесла намъ только пользу. Для департамента юстиціи и посольства въ Вашингтонѣ нашлись другія средства. Вслѣдствіе этого голосованія созрѣло убѣжденіе, что на значеніе и вознагражденіе должностныхъ лицъ необходимо регулировать органическими законами, а не издавать особый законъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Вопросъ о таксахъ на патенты былъ впослѣдствіи рѣшенъ закономъ, который народъ принялъ безъ протеста. Надо думать, что и «статья Стабіо», если бы ее предложили въ лучшей редакціи теперь, когда изгладилось воспоминаніе объ ея происхожденіи, осталась бы неопротестованной или была бы принята народнымъ голосованіемъ.

Одна газета во французской Швейцаріи писала по поводу этого отрицательнаго отвѣта: «jamais la Suisse n'a été témoin d' une aussi extraordinaire votation!» Дѣйствительно, это голосованіе представляло собою совершенно необычайное явленіе. Однако, въ немъ не было ничего непонятнаго и ничего неразумнаго. Если въ монархіяхъ парламентъ можетъ свергать министерства при обсужденіи крупныхъ или мелкихъ статей бюджета, то отчего же республиканскому народу не выразить представителямъ своего недовольства отверженіемъ какого-либо закона? Порицатели народа мѣряютъ не одною мѣрою.

Нѣкоторое сходство съ этими голосованіями представляетъ и референдумъ закона о пенсіяхъ. Законъ этотъ, названный такъ потому что имъ устанавливались пенсіи для чиновниковъ союза, былъ отвергнутъ необычайно значительнымъ большинствомъ 353.977 противъ 91.851. Цѣль его заслуживала полнаго одобренія, но онъ не опредѣлялъ точныхъ размѣровъ пенсій и ставилъ ихъ въ слишкомъ большую зависимость отъ произвола властей. Въ странѣ, гдѣ пенсіи крайне мало распространены, законъ этотъ уже вслѣдствіи своей новизны долженъ быть натолкнуться на противодѣйствіе, а такъ какъ союзная администрація непопулярна, то народъ и не хотѣлъ учреждать бенефицій, которыми не пользуются ни кантональные, ни общинные служащіе. Широкіе круги населенія инстинктивно чувствуютъ, что союзная администрація

нуждается въ серьезномъ преобразованіи въ виду того, что она вслѣдствіе постенной централизаціи законодательства безпрестанно расширяется и получаетъ все новыя и новыя полномочія; недостатки ея обозначаютъ однимъ словомъ: «бюрократія». Недовольство сказалось въ стихійномъ движеніи противъ закона о пенсіяхъ. Лишь реформа союзной администраціи можетъ произвести перемѣну въ этомъ отношеніи. Что же касается пенсій, то, какъ указывали противники этого закона, онѣ могутъ быть введены въ связи съ государственнымъ страхованіемъ и тогда уже не для однихъ лишь чиновниковъ Союза, а для всѣхъ.

Народомъ не одобренъ также и законъ о выкупѣ швейцарской центральной желѣзной дороги: голосованія относительно него потребовали 91.698 гражданъ и предложеніе было отвергнуто большинствомъ 289.406 противъ 130.729. Рѣшающимъ доводомъ въ пользу его отверженія была слишкомъ высокая оцѣнка, по которой предстояло уплатить за дорогу при посредствѣ одного биржевого синдиката. Впослѣдствіи сравнительная ничтожность дохода съ сѣти желѣзныхъ дорогъ показала, что тѣ финансовыя выгоды, которыхъ ожидали отъ этого выкупа, не были бы получены,—хотя, понятно, вопросъ о выкупѣ не былъ только коммерческимъ.

Этотъ перечень нужно дополнить еще такъ называемымъ «алкогольнымъ пересмотромъ» и «алкогольной монополіей». Первый изъ нихъ означаетъ пересмотръ конституціи, давшій возможность ввести налогъ на алкоголь, вторая же означаетъ форму государственной монополіи, приданную этому налогу. Пересмотръ конституціи принятъ 25 октября 1885 г. большинствомъ 230.250 гражданъ противъ 157.463, законъ же, опредѣляющій способъ примѣненія его, принятъ 15 мая 1887 г. большинствомъ 267.122 противъ 138.496. Второе голосованіе происходило какъ разъ въ то время, когда государственная монополія продажи алкоголя потерпѣла крушеніе въ германскомъ рейхстатѣ; правда, между германской монополіей и швейцарской не было почти ничего общаго, кромѣ названія. Финансовые политики другихъ государствъ указываютъ лишь на одинъ недостатокъ швейцарской монополіи, который, по моему мнѣнію, составляетъ ея большее преимущество,—а именно, на то, что она не достаточно преслѣдуетъ интересы казны. Однако все-таки, благодаря доходамъ, доставляемымъ ею въ суммѣ отъ 5 до 6 милліоновъ франковъ въ годъ, уничтоженъ акцизъ на виноградное вино, пиво и морсъ въ суммѣ $3^1/_2$ милліоновъ. Десятая часть дохода отъ монополіи (болѣе полумилліона франковъ) затрачивается на борьбу съ алкоголизмомъ. Прибыль, достававшуюся раньше спекулянтамъ, теперь, хотя и въ меньшихъ размѣрахъ, получаетъ государство и гораздо больше тысячи винокурень, отравлявшихъ раньше алкоголемъ центральную Швейцарію, теперь исчезли.

* * *

Дальнѣйшій рядъ голосованій, происходившихъ съ августа 1893 г. по октябрь 1896 г., представляетъ значительныя колебанія въ своихъ результатахъ и въ этотъ періодъ можно было бы говорить о кризисѣ референдума. Иные даже спрашивали, не производитъ ли анархическаго дѣйствія народная инціатива, благодаря которой 50.000 правоспособныхъ граждaнъ могутъ передавать на народное голосованіе и отдѣльныя статьи конституціи, и вообще, можетъ ли государство, основанное на референдумѣ, выполнить великія задачи будущаго, предстоящія швейцарскому союзу? На этотъ вопросъ иные давали слишкомъ поспѣшные и преждевременные отвѣты.

Три инціативы быстро слѣдовали одна за другой. Съ установленіемъ права народной инціативы точно открыли закупоренную банку и въ ней началось броженіе. Но если этото новое установленіе предоставило каждому возможность предлагать народу проекты, то народъ отнюдь не проявилъ склонности одобрять всякія предложенія. Изъ трехъ предложеній инціативы лишь первое получило большинство голосовъ. 83.159 гражданъ потребовали воспрещенія убоя скота безъ предварительнаго оглушенія на всей территоріи союза и большинствомъ 191.527 гражданъ противъ 127.101 это предложеніе было принято. Дѣло состояло въ слѣдующемъ. Правительства Бернскаго и Ааргаускаго кантоновъ воспретили у себя этотъ способъ убоя скота, принятый у евреевъ; еврейскіе религіозныя корпораціи обжаловали это постановленіе и союзное собраніе стало на ихъ сторону; тогда общество покровительства животнымъ начало напряженную агитацію, воспользовалось правомъ народной инціативы для частнаго пересмотра союзной конституціи и превратило это мѣстное дѣло въ обще-швейцарское. Союзное собраніе не пожелало сдѣлать уступку общественному мнѣнію, издать болѣе строгія предписанія относительно примѣненія еврейскаго способа убоя скота, что, можетъ быть, разстроило бы инціативу или лишило бы ее поддержки со стороны народа. Несомнѣнно, что въ этомъ голосованіи игралъ нѣкоторую роль и антисемитизмъ, хотя онъ въ Швейцаріи проявляется далеко не въ такой степени, какъ въ Германіи и Франціи. Но въ общемъ, трудно сказать, что больше склоняло народъ высказаться за воспрещеніе еврейскаго способа убоя скота, — гуманность или нетерпимость. — Затѣмъ, 3 іюня 1894 г. отвергнута была инціатива относительно права на трудъ, а 3 ноября того же года, такъ называемая, таможенная инціатива. Первая предложена 52.387 а вторая 67,828 гражданами; первая отвергнута большинствомъ 308.289 противъ 75.880, вторая же большинствомъ 350.639 противъ 145.462. Внесенія въ союзную конституцію статьи, предоставляющей каждому швейцарскому гражданину «право на достаточно вознаграждаемый трудъ», соціалъ-демократы требовали собственно для агитаціонныхъ цѣлей. Однако многіе, признавая нравственное значеніе этого требованія, считали его оши-

бочнымъ въ виду трудности или даже невозможности его практическаго осуществленія. Въ современномъ государствѣ, говорили они, нѣтъ надлежащихъ условій, необходимыхъ для практическаго осуществленія права на трудъ, въ соціалистическомъ же государствѣ это право было бы совершенно излишнимъ. Либкнехтъ, разбирая въ «Vorwärts» инициативу швейцарскихъ соціалъ-демократовъ, предавалъ ей лишь агитаціонное значеніе; Бебель говорилъ о ней на германскомъ соціалъ-демократическомъ конгрессѣ довольно пренебрежительно. Все же вожди швейцарской соціалъ-демократической партіи могутъ видѣть значительный успѣхъ въ томъ, что ихъ поддержали болѣе 70.000 гражданъ. Этимъ граждане выразили требованіе, чтобы ни одинъ человѣкъ, желающій работать, не былъ вынужденъ оставаться безъ работы. Гораздо больше шума произвела таможенная инициатива, прозванная въ народѣ «хищническимъ набѣгомъ» на союзную кассу. Комитетъ федералистовъ предъявилъ требованіе, чтобы союзъ выдавалъ кантонамъ изъ доходовъ отъ таможенныхъ пошлинъ ежегодно по два франка на каждую душу контональнаго населенія, что составило бы круглымъ счетомъ шесть милліоновъ франковъ въ годъ. Какъ ни соблазнительно было это предложеніе въ особенности, въ виду крайняго обремененія плательщиковъ во многихъ кантонахъ, все же народъ отвергъ его неожиданно-огромнымъ большинствомъ, опасаясь, какъ бы не ослабить союзъ и не лишить его возможности оказывать вспомоществованіе общеполезнымъ предпріятіямъ.

Еще передъ этими голосованіями 4 марта 1894 г. былъ отвергнутъ пересмотръ конституціи, предоставлявшій союзному собранію издавать однообразныя обязательныя постановленія относительно промышленной дѣятельности. Многіе находили, что предложенное тогда прибавленіе къ одной изъ статей союзной конституціи слишкомъ неясно и неопредѣленно. На чемъ одни настаивали, то другіе оспаривали; введеніе обязательныхъ профессіональныхъ организацій не предписывалось, но и не возбранялось этимъ предложеніемъ. Предложеніе было отвергнуто большинствомъ 158.492 гражданъ противъ 135.713.

Послѣ того, какъ централизація одержала верхъ надъ таможенной инициативой, народъ три раза подъ-рядъ отвергалъ предложенія совѣтовъ. Законъ о посольствахъ, имѣвшій изъять дѣла относительно представительства Швейцаріи за границею изъ общаго законодательства и передать ихъ въ вѣдѣніе союзнаго совѣта и союзнаго собранія, многіе считали бюрократическимъ и 3 февраля 1895 г. онъ былъ отвергнутъ большинствомъ 177.991 голоса противъ 124.517. Подобнымъ же образомъ 29 сентября 1895 г. было отвергнуто, хотя и менѣе значительнымъ большинствомъ, а именно, 184.109 гражданъ и $14^{1}/_{2}$ земель противъ 140.174 гражданъ и $7^{1}/_{2}$ земель, предложеніе измѣнить союзную конституцію съ цѣлью введенія госу-

дарственной (союзной) монополіи производства спичекъ. Въ томъ же обильномъ голосованіями году, а именно, 3 ноября большинствомъ 269. 751 гражд. и 17½ земель противъ 195. 178 гражданъ и 4½ земель отвергнутъ пересмотръ конституціи, имѣвшій измѣнить статьи ея, трактующія о военной организаціи. Это измѣненіе имѣло осуществить требованіе конституціи объ объединеніи военной организаціи и было очень скоро принято совѣтами, въ народѣ же нашли, что предѣлы компетенціи предполагавшагося военнаго управленія недостаточно строго опредѣлены; это, вмѣстѣ съ нѣкоторыми непріятными явленіями въ военныхъ сферахъ, побудило народъ отвергнуть предложеніе, какъ продуктъ «милитаризма».

Это отрицательное отношеніе народа къ предложеніямъ совѣта иные объяснили такъ, будто въ населеніи существуетъ обструкція, вызванная бюрократическими учрежденіями и порядками союза, и будто народъ, отвергши монополію спичечнаго производства, не хочетъ никакого дальнѣйшаго обобществленія и, вообще, никакихъ соціальныхъ реформъ. Такъ утверждали особенно политическіе вожди романской Швейцаріи, ополчаясь противъ государственнаго соціализма или «этатизма». Когда былъ выработанъ новый законъ относительно желѣзнодорожнаго счетоводства, они выступили противъ него; одновременно съ нимъ потребовали референдума также относительно закона объ эпизоотіяхъ и устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ въ арміи, хотя эти три проекта не имѣли между собою рѣшительно ничего общаго. Можетъ быть, хотѣли вызвать недовольство народа этимъ «трехъ-горбымъ верблюдомъ» и такимъ образомъ замедлить соціальное развитіе. Законъ о счетоводствѣ преслѣдовалъ двойную цѣль: во-первыхъ, онъ долженъ былъ принудить желѣзнодорожныя общества къ болѣе правильному и обстоятельному счетоводству, что равносильно ограниченію выдачи дивидендовъ, и во-вторыхъ, онъ производилъ извѣстныя перемѣны, которыя облегчали выкупъ желѣзныхъ дорогъ, согласно концессіямъ, съ 1898 г. Закону этому грозила тѣмъ большая опасность, что и въ централистическихъ партіяхъ все сильнѣе и сильнѣе становились жалобы на бюрократизмъ; представлялось очень сомительнымъ, чтобы народъ согласился еще больше расширить сферу вѣдѣнія центральной власти. Но желаніе принудить желѣзнодорожныя общества къ болѣе точной отчетности встрѣтило такую поддержку въ населеніи и лозунгъ, «швейцарскія желѣзныя дороги для швейцарскаго народа» пріобрѣлъ такую силу, что въ нѣмецкой Швецаріи радикалы, демократы, соціалъ-демократы, большая часть либераловъ, и, можетъ быть, половина католическихъ консерваторовъ стояли за этотъ законъ, тогда какъ въ романской Швейцаріи не оказалось такого большинства, на какое разсчитывали его противники. 4 октября 1896 г. большинство почти въ 50.000 голосовъ доставило побѣду

этому закону: за него высказалось 223. 228, противъ него—176.577 гражданъ

Законъ же относительно эпизоотій, мнѣнія о которомъ даже въ сельско-хозяйственныхъ кругахъ населенія были очень различны, отвергнутъ большинствомъ 209.118 гражданъ противъ 174. 880, а уставъ о наказаніяхъ въ арміи потерпѣлъ классическое пораженіе: противъ него высказалось 310. 992 гражданина, за него же лишь 77. 169. Правда, законы эти представляли собою несомнѣнныя улучшенія существующаго порядка, но народъ снова захотѣлъ произвести демонстрацію въ этомъ отношеніи и страхъ передъ его демонстраціями приведетъ въ концѣ концовъ къ реформѣ какъ военной организаціи, такъ и всего союзнаго управленія.

Такой взглядъ подтверждаетъ и отверженіе народомъ закона о банкѣ, послѣдовавшее 28 февраля 1897 г. большинствомъ 255.984 голосовъ противъ 195.764. Законъ этотъ долженъ былъ учредить союзный банкъ съ монополіей выпуска кредитныхъ билетовъ и то обстоятельство, что этотъ банкъ долженъ былъ быть чисто государственнымъ, а не смѣшаннымъ, вызвало сильное неодобреніе со стороны приверженцевъ этой послѣдней системы. Однако уже передъ голосованіемъ, а еще отчетливѣе послѣ него выяснилось, что законъ былъ отвергнутъ не по этой причинѣ, а потому, что онъ предоставлялъ союзному совѣту слишкомъ широкія права при назначеніи завѣдывающихъ банкомъ, въ чемъ снова увидѣли бюрократизмъ, и потому, что онъ не давалъ кантонамъ гарантій сохраненія ихъ кантональныхъ банковъ, которые въ большинствѣ случаевъ являются государственными банками, выпускающими кредитные билеты, и тѣсно связаны съ финансовымъ управленіемъ кантоновъ.

Состоявшіяся вскорѣ послѣ этого—11 іюля 1897 г.—голосованія относительно двухъ частныхъ пересмотровъ конституціи доказали, что предложеніе сознаго собранія отвергаются не наугадъ, не вслѣдствіе одного лишь недовольства народа. Оба эти предложенія представляли собою расширеніе компетенціи союзной власти: первое изъ нихъ является распространеніемъ постановленій объ охранѣ лѣсовъ на альпійскихъ высотахъ на всю территорію Швейцаріи, второе же предоставляетъ союзу издать законъ относительно торговли жизненными припасами и ихъ фальсификаціи. Конечно, это лишь статьи конституціи; во исполненіе ихъ изданы законы, которые затѣмъ тоже могли быть переданы на народное голосованіе. Первая изъ этихъ статей принята большинствомъ 156. 102 гражданъ, 14 кантоновъ и 4 полукантоновъ противъ 89. 561 гражд., 5 кантоновъ и 2 полукантоновъ; вторая же принята большинствомъ 162. 250 гражданъ, 16 кантонами и 5 полукантонами 3 кантоновъ и одного полукантона.

Послѣднее голосованіе, о которомъ намъ еще остается упомянуть, было, можетъ быть, самымъ достопримѣчательнымъ изъ всѣхъ, происходившихъ

досихъ поръ. 20 февраля 1898 г. швейцарскій народъ рѣшалъ судьбу союзнаго закона о выкупѣ желѣзныхъ дорогъ и большинствомъ 386. 634 голосовъ противъ 182. 718 высказался за это многознаменательное новшество. Цифры эти показываютъ, что народная воля сказалась здѣсь почти со стихійной силой. Если раньше выкупъ центральной желѣзной дороги былъ отвергнутъ, потому что не выяснена была дѣйствительная смоимость ея и потому, что выкупъ дорогъ по частямъ могъ быть произведенъ къ выгодѣ однѣхъ мѣстностей и ущербу другихъ, то выкупъ всѣхъ дорогъ былъ, можно сказать, съ радостью одобренъ народомъ. На этотъ разъ изданію закона предшествовало обстоятельное изслѣдованіе вопроса съ юридической и финансовой стороны; законъ распространяется на всѣ пять сѣтей главныхъ дорогъ, уполномочиваетъ союзное собраніе выкупать по соглашенію подъѣздные пути и предусматриваетъ сооруженіе альпійскихъ дорогъ; онъ отдѣляетъ финансовое управленіе будущихъ союзныхъ дорогъ отъ казны и опредѣляетъ, что доходы, какіе будутъ поступать, за покрытіемъ расходовъ на погашеніе желѣзнодорожнаго долга, должны употребляться на сооруженіе новыхъ дорогъ. Народному голосованію предшествовала необычайная агитація, въ которой агитація, въ которой противники проекта утверждали, что «милліардный долгъ,» принимаемый на себя страною, представляетъ большую опасность для націи; указывалось на то, что организація желѣзнодорожнаго управленія, предусмотрѣнная этимъ закономъ несмотря на нѣкоторые зачатки децентрализаціи, чрезмѣрно усиливаетъ центральную власть. Но именно демократическія группы, представители которыхъ отстаивали въ совѣтахъ демократическую организацію, голосовали за этотъ законъ, потому что онъ является важной побѣдой ихъ соціальной политики; при этомъ они заявляли, что впослѣдствіи постараются уравновѣсить расширеніе власти союза соотвѣтствующимъ расширеніемъ народныхъ правъ. Замѣчательно, что и крестьянское населеніе—отчасти даже въ горныхъ кантонахъ—стояло за выкупъ: такъ враждебно относится народъ къ частнымъ монополіямъ.

* * *

Таковы фактическія данныя, въ изложеніи которыхъ мои личные взгляды занимали, надѣюсь, лишь второстепенное мѣсто; на основаніи ихъ многіе изъ дѣйствія референдума могутъ вывести заключеніе о цѣлесообразности этого установленія Невозможно, конечно, ожидать, чтобы онъ удовлетворялъ желанія каждаго, но тѣмъ не менѣе въ Швейцаріи нѣтъ уже ни одной партіи, которая бы хотѣла его уничтоженія. Большинство видитъ въ немъ гарантію противъ насилія, преграду для бюрократизма и злоупотребленій, важнѣйшую охрану права. Не есть ли это краснорѣчивое доказательство въ пользу установленія, противъ котораго нѣкогда вели столь напряженную борьбу, въ которомъ видѣли опасность для страны?

Иные говорили, будто во время референдума народъ голосуетъ за предложенія или противъ нихъ въ зависимости только отъ своего настроенія. Но исторія голосованій напротивъ показываетъ, какъ сознательно принимаются или отвергаются народомъ предложенія. Даже когда въ одинъ день производится голосованіе относительно нѣсколькихъ предложеній, какъ при вышеупомянутомъ четверномъ отверженіи, носившемъ обструкціонный характеръ, разница въ числахъ голосовъ, поданныхъ за и противъ отдѣльныхъ предложеній, свидѣтельствуетъ о сознательномъ отношеніи голосующихъ къ каждому изъ предложенныхъ вопросовъ; не велика была эта разница относительно таксъ на патенты, гораздо значительнѣе относительно статьи Стабіо и еще значительнѣе относительно двухъ остальныхъ предложеній. Послѣдній тройной референдумъ относительно желѣзнодорожнаго счетоводства, эпизоотій и наказаній въ арміи оттѣнилъ это явленіе со всей отчетливостью. Лишь разъ, когда подвергались голосованію законъ о гражданскомъ бракѣ и законъ о правѣ голоса, числа были почти одинаковы,—но тутъ боролись однѣ и тѣ же политическія коалиціи партій.

Столь же невѣрны и толки, будто референдумъ утомляетъ швейцарскихъ гражданъ, будто съ теченіемъ времени они становятся равнодушными къ голосованіямъ. Участіе народа въ голосованіяхъ было далеко не одинаково, но процентъ голосующихъ гражданъ отнюдь не обнаруживетъ тенденціи уменьшаться. Не велико было это участіе, напр., 10 мая 1887 г., когда во второй разъ производилось голосованіе относительно охраны изобрѣтеній, и 5 іюля 1891 г., когда было установлено право народной инициативы относительно частнаго пересмотра союзной конституціи: тогда, за вычетомъ недѣйствительныхъ и незаполненныхъ карточекъ, въ голосованіяхъ участвовало 40, 4 и 46, 4% правоспособныхъ гражданъ. Но это объясняется очень просто: принятіе перваго предложенія считали заранѣе совершенно обезпеченнымъ, а относительно второго предложенія, сверхъ того, многіе радикалы и либералы воздержались отъ подачи голоса, потому что они, хотя и не защищали этого нововведенія, но не хотѣли отвергать его. Однажды число голосующихъ достигло 77, 2%, потомъ стало уменьшаться и затѣмъ снова поднялось до 69, 9% правоспособныхъ гражданъ. Въ двухъ голосованіяхъ 1891 г. оно равнялось 59,6 и 63,8%. Въ одномъ голосованіи 1894 г. оно снова достигаетъ 71,9%, а въ послѣднемъ по времени голосованіи (относительно выкупа желѣзныхъ дорогъ) учавствовало около 80% правоспособныхъ гражданъ.

Напротивъ, о референдумѣ нужно сказать, что его трудно и оцѣнить по достоинству.

Онъ является политической школой для народа и, слѣдовательно, средствомъ культурнаго развитія первостепенной важности. Гдѣ дѣйствуетъ референдумъ, тамъ всѣ классы населенія занимаются государствомъ и его за-

дачами. Даже развитіе народнаго образованія идетъ рука объ руку съ практическимъ примѣненіемъ народнаго законодательства и въ Швейцаріи часто увеличеніе расходовъ на училища мотивировалось тѣмъ, что гражданамъ, принимающимъ и отвергающимъ законы, необходимо обезпечить возможно лучшія средства образованія. Мнѣ, конечно, возразятъ: такъ дайте имъ сперва образованіе и уже потомъ вводите референдумъ! Но дѣло въ томъ, что въ политической жизни рѣшающее значеніе имѣетъ не только образованіе, но и интересы.

Народъ нашего времени не хочетъ быть misera contribuens plebs. Онъ не хочетъ ждать, пока его признаютъ зрѣлымъ и способнымъ съ пользой примѣнять болѣе обширныя права. Онъ прекрасно понимаетъ, что этой зрѣлости за нимъ бы еще долго не признали и что старанія дать ему надлежащее образованіе были бы не особенно велики. Тѣмъ лучше, что онъ самъ вступаетъ въ свои права: они именно дадутъ ему образованіе и воспитаніе, сдѣлаютъ его экономически-независимъ и духовно-свободнымъ.

Референдумъ оказался чрезвычайно полезнымъ для законодательства и всей политической жизни тѣмъ, что онъ доставилъ больше вліянія на нихъ общественному мнѣнію и всеобщей волѣ: — вѣдь представительныя учрежденія вездѣ, гдѣ только они могутъ дѣйствовать самовластно, слишкомъ склонны превращаться въ особое сословіе, въ касту, которая вмѣсто общественныхъ интересовъ блюдетъ лишь свои собственные. Народныя голосованія референдума напоминаютъ парламентаріямъ объ ихъ обязанностяхъ; они заставляютъ ихъ искать «сближенія съ народомъ», какъ выражались швейцарскіе депутаты послѣ одного внушительно-отрицательнаго народнаго рѣшенія. Еще Бёркъ сказалъ: «если между правительствомъ и народомъ возникаетъ расколъ, то неправо обыкновенно правительство», и, по крайней мѣрѣ, нашъ швейцарскій опытъ рѣдко представлялъ намъ случай сожалѣть о томъ, что рѣшеніе народа въ голосованіяхъ референдума оказалось такимъ, а не инымъ.

Семнадцать уже лѣтъ состою я въ числѣ представителей швейцарскаго народа и я убѣжденъ, что референдумъ лишь мало добрыхъ намѣреній помѣшалъ намъ осуществить, но, несомнѣнно, предотвратилъ не одно зло тѣмъ, что стоялъ передъ нами въ качествѣ предостереженія. Я утверждаю что, несмотря на возможныя реакціонныя теченія, онъ не обрекаетъ демократіи на застой, а, напротивъ, самъ придаетъ постоянство и устойчивость прогрессу.

Ѳ. Курти.

Оглавленіе.

Отъ переводчика . . . . I—VI.

Часть первая.

Отъ старинныхъ мірскихъ сходовъ до французской революціи.

СТРАН.

I. Мірскіе сходы въ малыхъ земляхъ 3
II. Мірскіе сходы въ большихъ земляхъ 7
III. Союзныя дѣла и обще-союзный мірской сходъ 11
IV. Мишели, Фатіо и женевскія смуты 28
V. Заговоръ Генци въ Бернѣ. 35
VI. Возстаніе во Фрейбургѣ. 42
VII. «Общественый договоръ» Русо 46
VIII. Державность народа во французской революціи. 49

Часть вторая.

Отъ французской революціи до принятія нынѣ дѣйствующей союзной конституціи 1874 г.

I. Швейцарскій конституціонный референдумъ. 63
II. Народное законодательство въ періодъ возрожденія . . . 75
III. Введеніе вэто въ Сэнъ-Галленѣ 87
IV. Пораженіе вэто въ Цюрихѣ 97
V. Рефередумъ и инпціатива въ Ваадтѣ 102

стран.
VI. Союзная конституція 1848 г. 109
VII. Риттингаузенъ и Консидеранъ 134
VIII. Народное законодательство въ кантонахъ послѣ 1848 г. . . 140
IX. Непосредственное законодательство въ Цюрихѣ. 146
X. Союзная конституція 1874 г. 161

Приложенія.

I. Общій обзоръ развитія швейцарскаго народоправства и право народной инціативы въ союзѣ. *Г. Львовича* 199
II. Результаты швейцарскаго референдума.—*Θ. Курти*. . . . 219

